

## Informe Final

### Resumen ejecutivo

Este Informe Final consta de una Introducción y tres partes. En la Introducción se presenta una reflexión sobre la configuración de la democracia en Argentina desde la llegada de Raúl Alfonsín hasta el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner, período que le imprime una huella significativa al campo de la educación superior. La primera parte aborda el campo de las Reformas de la Educación Superior en la luz de las dimensiones teóricas presentadas en el proyecto. La segunda parte, describe las Tendencias cuantitativas para el período 1986-2011. La tercera presenta dimensiones diagnósticas y propositivas respecto de los problemas que han surgido en el campo de la educación superior en estos 30 años de democracia argentina. A los efectos de producir un documento que contenga propuestas para los hacedores de las políticas públicas, he orientado el enfoque de este Informe Final hacia la detección de los problemas del campo de la educación superior especialmente universitaria y la elaboración de alternativas diagnósticas contextualizadas en torno a las ideas del planeamiento estratégico para que sean consistentes con los diagnósticos y que resulten viables para un *Policy Brief*.

# Treinta años de Democracia en Argentina: Revisitando las Reformas del Campo Universitario

“Con la democracia se come, con la democracia se educa, con la democracia se cura” (R. Alfonsín, campaña 1983)

## Introducción

### Treinta Años de democracia en Argentina en diálogo con otras democracias

Pablo UC en su interesante trabajo titulado “*La intermitente democracia en Centroamérica. Una lectura geo-histórica de los ciclos democráticos en la región (1980-2010) y su reciente desenvolvimiento en Guatemala, el Salvador y Nicaragua*” afirma:

“La experiencia democratizadora en la región centroamericana es símbolo de intermitencia, fragilidad y excepcionalidad en el contexto de América Latina” (Pablo UC, 2014:1)

Esta afirmación es contrastante con el panorama que presento en este trabajo de investigación sobre Argentina, considerada como un nuevo referente de estabilidad democrática en estos largos treinta años, que genera una ilusión esperanzadora a partir de la continuidad democrática para nuestro escenario sur. Obviamente frente a estos contrastes me pregunto: ¿quiénes se han beneficiado con democracias intermitentes y débiles y quiénes se han beneficiado con la continuidad democrática?

A partir del gobierno de Raúl Alfonsín se puede reconocer en el escenario político argentino, una fragilidad intermitente ante los poderosos intereses económicos que desestabilizaron las promesas democratizadoras alfonsinistas y apuntalaron la administración neoliberal más alabada por las agencias financieras de los Estados Unidos de Norteamérica (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional). Así la administración del ex Presidente C. Menem fue considerada como un “*modelo*” ejemplificador para América Latina, premiado públicamente en Washington por los economistas del Fondo Monetario en el año 1998. Obviamente el neoliberalismo desmoronó el desarrollo económico y social de la Argentina (como en España, Portugal, Irlanda, Grecia, etc.) y a partir de la brutal crisis del 2001 las administraciones democráticas de los Kirchner fueron interpeladas por *otros intereses locales* que llevaron a Argentina a negociar la “inviabilidad” de la deuda externa (negociación que hoy se ve amenazada por el 7% de los llamados “*fondos buitres*” representados por la figura del Juez norteamericano Griessa) para independizarnos de condicionamientos financieros que ponían a la democracia en sintonía con la dependencia económica y cultural; otros intereses vinculados a la igualdad de género (ley

de matrimonio gay), a la inclusión social de los sectores más desfavorecidos (políticas de subsidios y becas), y a los derechos humanos. Las políticas de los Derechos Humanos de la administración K han permitido avanzar y liderar el campo a partir de conquistas y logros históricos: el 2 de septiembre del 2003, se promulgó la Ley 25.779 que declaró la nulidad de las leyes de “Obediencia debida y Punto final” que impedían los juicios a los imputados por la desaparición de personas; finalmente en el 2005 la Corte Suprema de Justicia declaró la inconstitucionalidad de esas normas y comenzaron en Argentina los históricos y ejemplificadores Juicios orales y públicos por delitos de Lesa Humanidad cometidos durante la dictadura cívico militar de 1976. Ya existen 520 condenas y más de 1.000 procesos abiertos. A estos logros se suma la extraordinaria acción de las Abuelas de Plaza de Mayo apoyadas por las políticas de derechos humanos, quienes lograron recuperar 115 nietos apropiados en la historia más oscura de la Argentina, y con ellos se profundiza el problema de la memoria y la identidad, reactivándose fibras históricas democratizadoras. Otra cita reveladora para alcanzar una reflexión histórico-comparada en cuanto a la configuración de las democracias en la región, es la siguiente:

*“Históricamente la democracia se ha manifestado siempre como una promesa y un problema a la vez. Promesa de un régimen acorde con las necesidades de la sociedad sobre la realización de un doble imperativo de igualdad y autonomía. El proyecto democrático ha quedado siempre [...] jamás hemos conocido regímenes plenamente democráticos [...] de allí que la desconfianza haya convivido permanentemente con las esperanzas [...] El principio de la construcción electoral de la legitimidad de los gobernantes y la expresión de la desconfianza ciudadana respecto de los poderes han estado así prácticamente vinculados (Rosanvallon, 2007: 22; en Pablo Uc, 2014:15).*

Dos categorías fuertes: promesa y problema. Reflexiono desde la primera, el concepto *democracia como promesa* y observo una condicionalidad limitante del discurso de la promesa que va en la dirección opuesta al de las políticas reales que favorecen la inclusión, ayudan a distribuir o incluso ayudan a integrar. Me pregunto si existe alguna relación entre las plataformas políticas y las acciones sociales derivadas de estas promesas en aquellos regímenes que fueron elegidos por mayorías representativas de quienes estuvieron sometidos a los poderes hegemónicos culturales, políticos y económicos como en el caso de Bolivia, Venezuela, Uruguay, Brasil, Ecuador, Argentina. Creo que, a la luz de las experiencias centroamericanas predomina una gran desconfianza, una gran incertidumbre, incredulidad y ambas categorías se hunden en cierto pesimismo ontológico democrático. Sin embargo desde la especificidad del campo educativo, el pensamiento de Jacques Ranciere “el dinamitador de muros” es esperanzador. Durante casi 40 años y a lo largo de más de 30 libros repite que -ya sea en el terreno político, estético o educativo- “los incapaces son capaces”. Y que sólo basta “desplazar la mirada” para descubrir sus capacidades y sus competencias. Todos los hombres pueden filosofar, pensar y dar nacimiento a otros mundos posibles. La política comienza incluso cuando “la igualdad de cualquiera se inscribe en la libertad del pueblo”, escribió en *La Méseintente* (1995).

## **Parte I**

### **El campo de las Reformas de la Educación Superior**

Esta investigación aspira develar las políticas de reforma del campo universitario argentino en los últimos treinta años de democracia, analizadas a la luz de sub-períodos definidos por la alternancia partidaria entre radicales y peronistas con sus particulares adhesiones y rechazos, continuidades y rupturas (Moreira & Raus & Gómez Leyton: 2008) respecto del modelo hegemónico neoliberal. Espero poner el foco del análisis en la ruptura de dicha hegemonía neoliberal global a partir de la crisis del 2001 y en particular, con la llegada de Néstor Kirchner al gobierno en 2003 hasta el actual gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Para lograr esta descripción histórico-política de la educación universitaria, recupero parte de la mirada topográfica acerca de lo social de Pierre Bourdieu (1983 y 1988) y entiendo que el conjunto de teorías, discursos, saberes consagrados y prácticas sociales que operan en torno a la universidad, conforman un campo. A su vez, conflicto y poder son dos fuerzas constitutivas del campo universitario en el que el discurso y las prácticas de las agencias internacionales, del gobierno central y de los actores universitarios se interpelan en un contexto de negociación que es, más político que académico (Mollis, 1995).

Cuando aludimos al campo de las reformas que en los últimos treinta años afectaron las identidades de la superior en Argentina -especialmente universitaria-, hacemos referencia al escenario o la arena en la que se produjo una acción social entre sujetos e intereses velados y manifiestos orientados por el entramado poderoso del capitalismo global que estaba naturalizando sus mecanismos de mercado en los diferentes campos de las relaciones sociales. Entre sus protagonistas se encuentran los hacedores de las políticas, los funcionarios públicos y privados, los agentes internacionales, los universitarios (profesores, investigadores, administrativos, estudiantes, graduados, gremios, etc.), las instituciones y sus respectivas y diferentes misiones (enseñanza, investigación, extensión, formación, capacitación y entrenamiento profesional, entrenamiento para el ejercicio de los diferentes tipos de liderazgos, para la socialización política y ciudadana, etc.); y su materia prima: el conocimiento y los diversos modos de ser transmitido, aplicado, enseñado o descubierto (Mollis, 2013, 2010).

### **Referencias globales y locales de las reformas de la educación superior**

El campo de las reformas universitarias en América Latina, se configura en los últimos 30 años a partir del problema de la “calidad junto a la eficiencia universitaria” que no sólo fue introducido por algunas agencias internacionales (CEPAL, UNESCO, Banco Mundial) externas a la universidad que homogeneizaron el “remedio para curar la enfermedad” diagnosticada en sus informes, sino también por prestigiosos y eruditos expertos como José Joaquín Brunner, Simón Schwartzman, Christian Cox, Jorge Balán, Carmen García Guadilla, Daniel Levy (1992, 1993) entre otros. Ambos tipos de discursos reconocían el quiebre del contrato social con el Estado, consecuentemente las universidades públicas y privadas fueron arrojadas a las fuerzas del todopoderoso mercado y comenzaron a transitar

la “mercadotecnia” (Mollis, 2001, Sguissardi, 2006; Dias Sobrinho, 2008) como alternativa para recuperar su debilitado financiamiento y buscar una nueva identidad. La simplicidad del contexto internacional de las reformas, contrastaba con la compleja tarea a la que se abocaban los gobiernos fundamentalmente de México, Argentina, Bolivia y Brasil (Aboites, 2010; Leite, 2010; Mancebo & Bittar & Chaves, 2012). Al mismo tiempo, el debate sobre la Educación Superior ocupó un espacio relevante en las agendas de diversos organismos internacionales, incluyendo a la banca multilateral (Boaventura Da Santos, 2005). Esta circunstancia no hizo sino confirmar la importancia del nivel superior dentro de una discusión más amplia en los ámbitos de debate y definición de políticas educativas de alcance nacional. Roberto Rodríguez Gómez (2002, 2003) en su capítulo “El debate internacional sobre la reforma de la educación superior. Perspectivas nacionales”, reseña algunos documentos que ofrecen diagnósticos y recomendaciones sobre varios sistemas nacionales de educación superior que son de consulta recomendada. Se revisa el caso de Francia, a través del Reporte de la Comisión Attali; el del Reino Unido, con el Reporte de la Comisión Dearing; el caso de los Estados Unidos, mediante el Informe de la Comisión Boyer; el caso de España, a través del Informe de la Comisión Bricall; y el caso de México, mediante el documento de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) titulado “La Educación Superior en el siglo XXI”.

A pesar de afirmaciones tales como “la economía mundial está cambiando en la medida que el conocimiento reemplaza al capital físico como fuente de riqueza presente y futura”, nuestra hipótesis es que las reformas de la educación superior se orientaron fundamentalmente, hacia la satisfacción diferenciada de la creciente demanda social por la educación superior (Mollis, 2013, 2008, 2003). El objetivo final de las políticas era volver más eficiente el manejo de los recursos públicos asignados a las universidades, a través del desvío de la demanda social creciente a otro tipo diferenciado de institución educativa acorde con el desarrollo de la “ideología de mercado” (Gentili, 2001, 2009; González Casanova, 2001; Sader & Aboites & Gentili, 2008). Con el tiempo, se fueron implementando un conjunto de políticas públicas de educación superior parecidas entre sí, en los principales países de América Latina (los primeros fueron Chile, Argentina, Bolivia y México) (Tunnerman, 2008) en parte, como consecuencia de la masiva expansión de la matrícula en dicho nivel. Así fue como se promulgaron leyes de educación superior que, paradójicamente, representaron una tendencia regulatoria en los escenarios institucionales con mayor tradición autónoma (Mollis, 2012; Lemaitre, 2010; Weise, 2010). Estas legislaciones promovieron la diversificación institucional y se crearon nuevas instituciones superiores no universitarias (“institutos universitarios” equivalentes a los colleges norteamericanos) ciclos cortos que otorgan certificados y títulos intermedios universitarios, junto a nuevas instituciones terciarias privadas. Se diversificaron las fuentes de financiamiento, otrora hegemonizadas por el estado nacional, hacia la búsqueda de recursos alternativos como el cobro de cuotas o aranceles –voluntarios o impuestos- para los cursos de grado y posgrado así como la oferta de servicios, patentes, consultorías, asesoramientos, etc. en los sistemas tradicionalmente gratuitos. En esta dirección aumento la inversión privada en la oferta de educación superior, junto a procesos de privatización y mercantilización de ofertas educativas no controladas por órganos representativos del interés público; se fue consolidando con mayor presencia en países como México, Puerto Rico, Colombia, etc., nuevos actores en el campo de la educación superior reconocidos por los especialistas como “nuevos proveedores” (Rodríguez, 2003; García Guadilla, 2010)

En este Informe Final espero contextualizar las reformas de la educación superior universitaria y no universitaria con especial énfasis en las universidades argentinas, orientadas desde el ámbito internacional por agencias multilaterales de crédito y agentes globalizados defensores del modelo de achicamiento del Estado y sus respectivos recortes presupuestarios aplicados a las políticas públicas educativas, entre otras políticas sociales. El cambio de modelo del Estado benefactor hacia un Estado neoliberal tuvo como consecuencia una transformación profunda del concepto de “gobierno universitario”, entendido como lo describe Hugo Casanova Cardiel (2012:8):

“... una de las dimensiones más complejas de la universidad [es] la de su gobierno. La estructura y los procesos que se conjugan en la esfera directiva de la universidad han constituido, a lo largo de la historia de tal institución, un espacio de coordinación académica, pero también de confrontación y negociación tanto al interior como al exterior de la universidad. En tal sentido, la articulación académica, política y administrativa de individuos y saberes que tiene lugar en el gobierno universitario constituye un ángulo de estudio fundamental para entender la creciente complejidad de dicha institución.”

A nuestro entender, en América Latina, ese cambio sobre todo impactó en la dinámica de la llamada “democracia universitaria” heredera de la tradición Reformista expandida en la región a partir de la Reforma Universitaria de Córdoba de 1918:

Las reformas de la última década del milenio que pasó, instalaron una agenda de cambios que impactaron la difícil identidad de las instituciones educativas públicas en su tránsito global. Las reformas de la educación superior en el mundo durante los 90 sobre todo en América Latina y los países del ex bloque socialista, se parecen en su forma, en su aplicación y en sus legislaciones en función de dos premisas básicas: por un lado el corrimiento del Estado como garante del servicio y principal responsable del financiamiento educativo, y por el otro, el protagonismo del mercado como fuente de innovación o de satisfacción de las demandas de los nuevos consumidores (Mollis, 2008:28)

Hemos señalado más arriba que nos ocuparemos del "campo de las reformas universitarias". Como en todo campo (Bourdieu, 1988) se ponen en juego valores e intereses -en cierta medida irreductibles a los de otros espacios sociales- que posicionan a los sujetos en distintos lugares respecto de los bienes (materiales o simbólicos) en disputa. A la vez se despliegan luchas que dan cuenta del hecho de que cada conjunto de actores sociales involucrados no es internamente homogéneo ni unívoco. Este rasgo se potencia dentro del escenario universitario por las peculiaridades de su organización institucional, tal como se ha señalado más arriba. Así, al interior del conglomerado institucional universitario, la diversidad se amplía y las parcelas de intereses están subdivididas según se trate de universidades grandes, medianas o pequeñas, por un lado; públicas o privadas, por el otro; nuevas o viejas (tradicionales), etc. Dichas dimensiones teóricas nos llevan a reconocer los siguientes protagonistas del campo universitario argentino entre 1983 y 2013, que son objeto de esta investigación:

a) Los discursos sobre la educación superior internacionales y locales (informantes-referentes, publicaciones oficiales, publicaciones académicas, medios de comunicación, etc.)

- b) Los informes de los agentes gubernamentales (SPU/CONEAU/CONICET, etc.) y las agencias de coordinación universitaria (CIN, CRUP)
- c) Los debates y las disputas como motor de cambio o de resistencias, dentro del campo universitario

A partir de esta contextualización que ayuda a comprender los sentidos de las reformas universitarias argentinas, se presentan los distintos matices que los condicionantes internacionales y las respuestas locales han tenido a partir del 2001 y enfáticamente desde la llegada de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner al poder. Se tomarán en cuenta las políticas aplicadas al campo universitario con impactos diferenciales: beneficiosos, dispersos e inocuos.

### **Los expertos internacionales que incidieron en el campo de las reformas universitarias**

Hemos señalado con anterioridad que hacia fines de los 80, los protagonistas universitarios daban cuenta de la crisis de “calidad” que afectaba a las instituciones. Reconocidos y prestigiosos especialistas de la región como José Joaquín Brunner (chileno),<sup>1</sup> Simón Schwartzman (brasileño), Jorge Balán (argentino) y Daniel Levy (norteamericano) fundamentaron con sustento filosófico-político la necesaria transformación que debía producirse en la relación entre el Estado y las universidades. En este sentido resulta paradigmático el libro compilado por Hernán Courard y publicado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Chile, titulado *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*, en los primeros años de los 90. Además de los especialistas mencionados, escribieron Cristián Cox (Chile), Lucía Klein (Brasil), Ricardo Lucio y Mariana Serrano (Colombia) y Rollin Kent (México). Estos autores, se referían al papel prioritario que las instituciones de educación superior iban a tener, prácticamente anticipando el debate que se iba a desarrollar en torno a la contribución de las universidades a las llamadas “sociedades del conocimiento”. En la Introducción del texto, se afirma que “ante la importancia creciente del conocimiento en la sociedad moderna, las instituciones especializadas en su producción, conservación y transmisión, -el sistema educativo- constituyen un ámbito estratégico, cuya importancia para los estados es cada vez mayor” (1993:9)

Los autores parten del diagnóstico sobre la crisis de las modalidades tradicionales de relación con el Estado y abordan con especial significación la conceptualización y el estudio de las políticas públicas de educación superior en cinco países de América Latina.

Se seleccionaron los casos típicos más relevantes de la agenda de las políticas de educación superior para la región durante los años 90 y, sin lugar a dudas, resultaron referentes legitimadores, a juzgar por la similitud de los fundamentos hallados en documentos gubernamentales, los de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México, justificando las reformas necesarias para el nivel. En este sentido, resulta significativo reconocer la lógica financiero-económica sostenida, la que justificaba la necesidad de diversificar las fuentes de financiamiento para la educación superior en particular. El capítulo de José Joaquín Brunner “Evaluación y financiamiento de la Educación Superior en América Latina: bases para un nuevo contrato”, es el que ejemplifica con mayor riqueza interpretativa esta posición. Según el autor, los sistemas nacionales de educación superior se hallaban frente a la necesidad de establecer un nuevo contrato con la

---

Véase especialmente el capítulo “Evaluación y financiamiento de la Educación Superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato”, en: Hernán Courard editor (1993).

sociedad, y particularmente con el Estado. Brunner analiza las causas de fondo que explican el *impasse* en que se hallaba la educación superior. La salida de dicho *impasse* requeriría del establecimiento de un nuevo acuerdo entre las partes, organizado en torno a dos ejes principales:

“(…) por un lado, remplazando las relaciones basadas en un control administrativo precario por una relación de evaluación; y, conjuntamente, la sustitución de una relación que se fundaba en el compromiso automático del Estado de otorgar recursos a las instituciones, por otra más compleja y diferenciada, donde las instituciones diversifican sus fuentes de ingreso, y el Estado maneja sus recursos en función de determinados objetivos convenidos con las instituciones” (Brunner, 1993:46-47)

Un nuevo contrato social fundado sobre estas bases, sostiene el experto, permitiría recuperar la confianza social en las instituciones de educación superior, elevando su calidad y desempeño, que a juzgar por los autores del libro, se encontraban notablemente deteriorados en los últimos años de la década del 80.

Por otra parte, el capítulo de Simón Schwartzman, “Políticas de Educación Superior en América Latina: el contexto”, introduce la evolución histórica de la enseñanza superior en América Latina, señalando las tensiones entre la tradición católica de la colonización ibérica y las ideas de la Ilustración que se hicieron presentes con la independencia, especialmente en su versión racionalista francesa. Estas ideas tomaron cuerpo en las universidades “napoleónicas”, las que rápidamente se extendieron a través de toda la región. El autor discute cómo el sistema de educación superior se fue desarrollando, enfrentando los problemas de la masificación y la diversificación con sus consecuencias en “el *ethos* académico, el gobierno y el financiamiento de la enseñanza superior”, así como los principales efectos de las políticas y reformas dirigidas al sector en la década del 80. De acuerdo al autor, las políticas han fracasado, ya sea debido a que han intentado desplazar la coordinación y el control de los sistemas de educación superior (por parte del Estado, las oligarquías académicas o el mercado), a uno de los tres polos de coordinación excluyendo a los otros dos, o porque han favorecido al sector equivocado en cada polo. El resultado de todo ello es que, en la mayoría de los países de la región, para el período analizado, la educación superior se halla en crisis y con necesidad de redefiniciones en su relación con la sociedad.

### **Las agencias internacionales que impulsaron las reformas**

A su vez, el campo discursivo de la educación superior producido por las agencias internacionales durante el período aquí reseñado, mostró posturas con leves matices diferenciadores en cuanto a su producción de documentos y la bibliografía utilizada. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Banco Mundial (BM), en algunos documentos sobre la educación superior, reflejaron diferencias de abordaje con respecto al problema de la calidad (Mollis, 1999). La CEPAL en su publicación *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (1993), consideraba que para lograr los objetivos de competitividad y ciudadanía -asociados con el de calidad- era necesario maximizar simultáneamente la eficiencia y la equidad del sistema:



La equidad significa igualdad de acceso, tratamiento y resultados. La eficiencia, a su vez, cubre dos aspectos: eficiencia externa en relación con las demandas del sistema económico y social y la eficiencia interna con respecto a las propias metas del sistema y el rendimiento de los insumos utilizados. Del debate contemporáneo se desprende que debe evitarse, sin embargo, que las normas comunes de evaluación se conviertan en un mecanismo de exclusión y de reforzamiento de la diferenciación social. (CEPAL, 1993:8)

Para ello proponía ocho principios:

1. Educación como prioridad para el crecimiento y desarrollo
2. Innovación vinculada a las propias tradiciones
3. La concertación y el consenso son condiciones necesarias
4. Incremento de la capacidad de previsión
5. Los cambios institucionales son prioritarios
6. Evaluación de resultados como factor de cambio
7. Acceso a conocimientos socialmente significativos
8. Prioridad a los resultados del aprendizaje.

Por su parte, la UNESCO en el documento titulado *Policy Paper for Change and Development in Higher Education* (1995), señalaba que la educación superior debe ser guiada por tres conceptos clave que determinan sus funciones, su posición nacional e internacional: *relevancia, calidad e internacionalización*. Del mencionado documento, los dos primeros conceptos tuvieron un impacto observable en la producción y circulación de justificaciones para las reformas de la educación superior argentina, no así el de internacionalización que a posteriori fue remplazado por el concepto de “regionalización MERCOSUR”. La *relevancia* estuvo asociada al cumplimiento con excelencia de las tres metas básicas -investigación, enseñanza y servicios-, en permanente conexión con las necesidades de la sociedad en el sentido amplio, promoviendo todo tipo de interacción entre las universidades y otras instituciones educativas. Uno de los pre-requisitos indispensables para satisfacer dichas metas indica que esas relaciones deben promoverse en base a dos principios: la libertad académica y la autonomía institucional. El financiamiento del Estado debía complementarse con fuentes alternativas, ya que resultaba insuficiente. El Estado debía considerar a la educación superior más que como un gasto, como una inversión nacional a largo plazo.

Las referencias a la *calidad* de la oferta educativa estaban asociadas en el documento de la UNESCO, a la actualización y perfeccionamiento de los profesores, el desarrollo de programas que aumenten las capacidades intelectuales de los estudiantes y, sobre todo, a la incorporación de contenidos interdisciplinarios y multidisciplinarios. La calidad era concebida como una variable multifacética que refiere a la calidad de los profesores, de los estudiantes y de los programas, calidad de la infraestructura y ambiente académico, sintetizadas en el concepto de calidad institucional. Finalmente, el mentado documento insistía en que la evaluación de la calidad (*quality assessment*) era esencial para encontrar soluciones al problema de las crisis institucionales y del sistema. Advierte que los procedimientos evaluativos no deberían ser impulsados sobre la base de intereses financieros exclusivamente, ni tampoco considerar los indicadores cuantitativos como únicos elementos a considerar en la medición. Recomienda el empleo complementario de metodologías de evaluación de la calidad institucional cuanti y cualitativas.

El BM también había elaborado un diagnóstico sobre la universidad en la Argentina, incluido en el libro titulado: *Argentina: From Insolvency to Growth* (1993). Allí se aborda el problema de la calidad vinculándolo con dos conceptos clave de la historia universitaria argentina -autonomía y financiamiento estatal- a los que consideraba la principal causa del empobrecimiento cualitativo: “Las universidades padecen pobre calidad, desmoralización y politización. Representan un problema difícil para el gobierno, porque son legalmente autónomas. Esto implica que mientras el dinero para ellas pasa por el Ministerio de Educación, no son realmente controladas por el Ministerio”. (BM, 1993:89)

Este organismo consideraba peligrosas las prácticas y los valores reformistas propios de las universidades argentinas, lo que legitima y justifica la necesidad de un control ministerial y una asignación selectiva de recursos como estrategia de solución. Asume que existe una “flojera generalizada en el desempeño de los académicos”, lo cual es motivo justificado para evaluar su productividad, a fin de otorgarle a dicho personal un estímulo económico para revertir esta tendencia. La idea de “flojera” aparece a través de conceptos como “ineficiencia”, “indisciplina”, “politización” y “desmoralización”:

“Problemas de baja calidad e ineficiencia también afectan las universidades. Los docentes de este nivel están pobremente compensados comúnmente trabajan solo part-time, y frecuentemente faltan a sus clases o hacen solo mínimos esfuerzos para enseñar. Los estudiantes disfrutan la gratuidad de la educación pero generalmente toman mucho más tiempo del necesario para completar un curso de estudio, o abandonan antes de terminar sus estudios. Además, la educación superior está altamente politizada: las universidades son legalmente autónomas, los estudiantes participan en las elecciones de su gobierno, y las facultades están frecuentemente irrumpidas por la confrontación política entre partidos y grupos de intereses. (...)

Una de las razones de la baja calidad es el gasto inadecuado e ineficiente. Aunque el gasto debería incrementarse como parte de una solución a los problemas del sector educación en Argentina, deberá ser acompañado por cambios institucionales para resolver serios problemas de moral e indisciplina”. (BM, 1993:83-84)

En este discurso, tanto la “flojera” como el desprestigio se extienden también a los estudiantes. Se sugiere como solución una evaluación permanente (“monitoreo”) del rendimiento del alumno, la restricción del ingreso y el pago de arancel. Se vincula el ingreso libre con el despilfarro de recursos y con el aumento de la politización universitaria:

“La falta de serios requerimientos académicos de ingreso significa o bien que el nivel de la enseñanza falle en equiparar las habilidades de los estudiantes, o bien que la universidad debe gastar parte de sus recursos en elevar a los estudiantes al nivel de competencia que deberían haber adquirido antes de entrar. Hay un aún más pernicioso efecto del influjo de los alumnos mal preparados en el caso de las universidades públicas; aquellos estudiantes a menudo resistirán el intento de elevar sus estándares para proteger su status en la universidad como estudiantes, lo cual contribuye a la politización de su institución”. (BM, 1993:89)

Resulta altamente significativo para nuestro estudio, recuperar el énfasis que el BM puso en torno a las causas del deterioro de la calidad universitaria argentina: la gratuidad junto al ingreso

irrestricto, la baja dedicación del profesorado, el alumnado part-time y la politización institucional. Todos estos rasgos formaban parte del modelo universitario reformista que comienza a ser cuestionado por primera vez en la historia de los regímenes políticos democráticos, en la Argentina de los 90.

### **Discursos, debates y agendas sobre la educación superior**

Roberto Rodríguez Gómez (2002:57-91) en su capítulo *El debate internacional sobre la reforma de la educación superior. Perspectivas nacionales*, reseña algunos documentos que ofrecen diagnósticos y recomendaciones sobre varios sistemas nacionales de educación superior que son de consulta recomendada por el autor para analizar los discursos internacionales. Se revisa el caso de Francia, a través del Reporte de la Comisión Attali; el del Reino Unido, con el Reporte de la Comisión Dearing; el caso de los Estados Unidos, mediante el Informe de la Comisión Boyer; el caso de España, a través del Informe de la Comisión Bricall; y el caso de México, mediante el documento de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) titulado *La Educación Superior en el siglo XXI*.

Hemos indicado más arriba que el problema de la *calidad* junto a la *eficiencia* universitaria no sólo fue tenido en cuenta por agencias internacionales tales como la UNESCO, el Banco Mundial, la Organización de los Estados Americanos (OEA), la CEPAL/IESALC y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sino también por especialistas en el campo de la educación superior como Levy (1992, 1993), Brunner, Cox, Balán, y García Guadilla, entre otros.

Ambos tipos de discursos reconocían el *quiebre del contrato social con el Estado*, consecuentemente las universidades públicas y privadas fueron arrojadas a las fuerzas del todopoderoso mercado y comenzaron a transitar la “mercadotecnia” (Gentili, 2006, 2009, 2014; Mollis, 2001) como alternativa para recuperar su debilitado financiamiento y buscar una nueva identidad. El debate sobre la Educación Superior ocupó un espacio relevante en las agendas de diversos organismos internacionales, incluyendo a la banca multilateral. Esta circunstancia no hizo sino confirmar la importancia del nivel superior dentro de una discusión más amplia en los ámbitos de debate y definición de políticas educativas de alcance nacional. En síntesis, surgieron nuevos actores en el campo de la educación superior reconocidos por algunos especialistas como Roberto Rodríguez<sup>2</sup>, Carmen García Guadilla<sup>3</sup> y Francisco López Segrera<sup>4</sup>, como “nuevos proveedores”.

Entre los aspectos que dan cuenta de los cambios a nivel del sistema, hay que reconocer tres alianzas estratégicas

- Procesos de evaluación y acreditación
- Expansión de los posgrados
- Expansión de las Tecnologías de la Información

Las alianzas estratégicas se desarrollaron como consecuencia de la necesidad de búsqueda del financiamiento alternativo que posicionó, a su vez, a nuevos sectores, secretarías u órganos internos de las universidades en correspondencia con agencias internacionales, con tomadores

---

<sup>2</sup> Rodríguez Gómez, Roberto (2003) “La educación superior en el mercado. Configuraciones emergentes y nuevos proveedores”, en: Mollis, M. ob cit. pág 87-109

<sup>3</sup> García Guadilla, Carmen (2003) “Balance de la década de los 90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la Educación Superior”, en Mollis, M., ob cit. pág.17-37

<sup>4</sup> López Segrera, Francisco & Maldonado Alma (coordinadores) (2002) *Educación superior latinoamericana y organismos internacionales. Un análisis crítico*, UNESCO/ Boston College, Cali, Colombia, pág. 15-55

de decisión gubernamentales, algunas corporaciones y distintos agentes del sector público. También aumentaron las instancias de coordinación a nivel nacional, regional (Mercado Común del Sur: MERCOSUR-educativo) e inter-universitaria como las asociaciones universitarias (Asociación Universitaria Grupo Montevideo -AUGM-), los consorcios de universidades, los consejos de decanos, etc.

Los procesos de evaluación y acreditación se consolidaron conjuntamente con la llamada *rendición de cuentas* o *accountability* de parte de las instituciones universitarias fundamentalmente brindados hacia la sociedad y la ciudadanía en general como una señal de *transparencia*, a partir de la nueva legislación (Ley 24.521 de Educación Superior aprobada en julio de 1995) que permitió crear órganos centrales para acreditar y evaluar, como la Comisión Nacional para la Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Se fortalecieron los mecanismos de acreditación institucional y la categorización de cursos, programas, carreras de posgrado, etc.; y a los sujetos, diferenciando internamente el cuerpo de profesores universitarios en función de indicadores de productividad (políticas de incentivos, categorizaciones).

*La expansión de los posgrados* se explica en parte, porque la escasez de recursos del sector público condicionó una mayor apertura hacia un mercado de egresados profesionales que trataban de satisfacer un mandato global: actualizarse, perfeccionarse, dominar una especialidad para tener mejores perspectivas laborales. Además, en las últimas décadas, la formación de los recursos humanos de alto nivel, se ha realizado en los programas de posgrado expandidos en el mundo entero. En los países que concentran la mayor riqueza, los posgrados de mayor calidad están directamente vinculados a la capacidad de producción de conocimiento científico-tecnológico, como lo señalan algunos documentos del Banco Mundial, BID y la OECD. Paradójicamente en América Latina, la explosión de los posgrados –que no pocas veces se asocia a un debilitamiento evidente de la enseñanza de grado– ha carecido del impacto esperado respecto a la producción de conocimiento innovador y la capacitación de quienes se dedican a la ciencia y la tecnología (Mollis, 2010: 4-31).

Poco a poco se fue consolidando el predominio de las *tecnologías de la información* en la educación superior a través de formas de aprendizaje a distancia (universidad virtual), tutorías remotas, certificación de saberes y destrezas, reciclamiento de competencias. Esta tendencia permitió sentar las bases para la búsqueda de la flexibilización y homogeneidad curricular en torno al *currículum por competencias* y expandir acuerdos internacionales entre algunas universidades latinoamericanas y argentinas con universidades europeas a través del programa COLUMBUS (orientado a la movilidad académica y estudiantil de posgrado) y el Proyecto Tuning (acuerdos entre espacios curriculares por competencias, organizados en base a “créditos” entre disciplinas afines, con aspiración a una titulación homogénea) (Aboites, 2010; Siqueira, 2009; Beneitone, 2007).

Estas innovaciones produjeron una redefinición de las estructuras que regulan la producción y circulación del conocimiento en el ámbito global. El mercado de trabajo, las corporaciones y los *nuevos proveedores* -de acuerdo con lo descrito por Roberto Rodríguez Gómez (2003)- constituyen la fuerza motriz que impulsa gran parte de las transformaciones mencionadas.

En estos escenarios regionales y mundiales, la histórica función de la universidad orientada a la satisfacción del “bien público” quedó condicionada por la urgencia del recupero de la inversión (pública o privada). Formar “recursos humanos” asegura, en parte, el recupero de algunos recursos derivados de los potenciales clientes-usuarios.

En suma, las reformas de la educación superior de los países periféricos durante la década de los 90 estuvieron íntimamente asociadas con las transformaciones del pacto entre el Estado

nacional, la sociedad civil y los sistemas educativos, debido a la nueva identidad neoliberal-modernizadora del otrora Estado Benefactor. El eje de las transformaciones se orientó hacia el achicamiento del financiamiento público junto a las tendencias privatistas promovidas como fórmulas repetidas para la región y los países del ex bloque socialista fomentadas por los organismos de crédito internacional, direccionadas hacia el ajuste estructural, la flexibilización laboral y la privatización de los recursos naturales y de los servicios públicos, etc. (Mollis, 2003; 2011). Además del *transformismo* financiero—dicho con sentido crítico por sus nefastas repercusiones en el campo académico y científico ante la mercantilización del conocimiento—, autores como Carmen García Guadilla (2003:17-37) reconoce innovaciones positivas en el campo de la educación superior como las nuevas dinámicas que produjeron el crecimiento diferenciado entre las instituciones de educación superior; la expansión del campo de la investigación sobre la propia educación superior; y, muy especialmente, el impacto que tuvieron las tecnologías de la información y la comunicación en los nuevos modos de aprender. En América Latina este último aspecto no tuvo un impacto tan extendido como lo hizo en países más avanzados, pero es indudable que afectó a las instituciones con mayores recursos. La autora, sintetiza las tendencias recientes de la educación superior, en torno a cuatro dispositivos que caracterizan las reformas educativas de la región latinoamericana, a saber:

- Los cambios en las dinámicas del crecimiento
- Las reformas producidas a nivel del sistema
- El incremento de la investigación sobre la educación superior
- Nuevas fuerzas de cambio en la primera década del tercer milenio

Sin embargo, a nuestro entender, las reformas estuvieron legitimadas por discursos principalmente orientados hacia la productividad y la eficiencia generando las condiciones para promover las reformas, por sobre los diagnósticos que mostraban la crisis relacional entre el Estado neoliberal y las universidades. Se aludía al problema de la calidad y la pertinencia de forma reiterada, aunque intelectuales destacados como Helgio Trindade, Pablo Casanova, y Boaventura de Sousa Santos, han reconocido un nulo o cuasi nulo mejoramiento entendido como impacto y transformaciones en las dimensiones académica y pedagógica. Se hizo visible el cambio del modelo estructural de universidad desde el punto de vista de la diversificación (creación de instituciones nuevas o circuitos terciarios y expansión de los posgrados) y de su financiamiento, abandonando ciertos principios del gobierno y del modelo universitario reformista de los 60, gratuito y democrático (Mollis, 2003, 2006 y 2011).

### **La crisis de calidad en las universidades argentinas como motor de cambio para legitimar las reformas de los 80 y los 90**

Los productores de conocimiento sobre la universidad argentina hacia mediados de los 80, se referían de modo reiterado a la crisis de las universidades asociada casi exclusivamente con el financiamiento. En otras palabras, interpretaban la crisis del modelo institucional como expresión de una crisis económico-financiera. El malestar por el funcionamiento deficiente de las universidades latinoamericanas se fue instalando en la década del 80 a medida que se iban restableciendo y consolidando los gobiernos constitucionales. Re-conquistada la democracia a nivel nacional, emergió la preocupación por los vicios y defectos institucionales, reconocidos por los actores de la vida universitaria. Es muy importante tener en cuenta estos antecedentes con anterioridad a la hegemonía discursiva neoliberal de los 90 cuando el debate se desplazó de la crisis del modelo a la evaluación para el mejoramiento. A su vez, la discusión

acerca de las políticas de financiamiento fue remplazada por el debate sobre la evaluación para la obtención de recursos propios (Mollis, 1999). Así es como los escenarios económicos y sociales de los países latinoamericanos fueron instalando las políticas de evaluación de la calidad universitaria con carácter prioritario y central, en sus agendas modernizadoras desde 1990 en adelante, con sus estados debilitados y presupuestos disminuidos,

Sin embargo, la necesidad de evaluar, la preocupación por la calidad y la orientación del campo económico hacia el eficientismo constituyen una vieja trilogía, articulada en una trama conceptual que aspiraba ser diferente. En realidad se trataba del resurgimiento de las ideas economicistas de la educación, a pesar de haber entrado en crisis en la década del 70 cuando numerosas investigaciones corroboraron la relativa independencia que existía entre los sistemas educativo y económico y reconocían cierta autonomía de la educación para formar un tipo de subjetividad emancipada (crítica, reflexiva, resistente, libertaria).

La gran reforma de la educación superior en Argentina se orientó hacia el cambio de la identidad pública institucional que había sido coherente con la función social del Estado Benefactor. La identidad “pública” de las instituciones inició su tránsito hacia una nueva identidad en el contexto global del Estado empresarial, orientado por el paradigma de la “modernización racionalista” hacia el ajuste estructural y financiero (Gentili, 2001, 2006)

### **Una crónica de acontecimientos sobre políticas universitarias *noventosas***

A partir del Decreto 990/91, el Ministerio de Cultura y Educación (MCE) argentino y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) firmaron el Protocolo de Concertación Universitaria entre cuyos objetivos se encontraba la racionalización de las universidades nacionales, como en el resto del sector público. El Poder Ejecutivo esperaba que el Protocolo le diera la posibilidad de disponer de información provista por las universidades para elaborar una tipología que permitiera ranquear las instituciones según su eficiencia y productividad. Esto ayudaría a realizar asignaciones presupuestarias diferenciales acorde con el ranquin establecido. Finalmente se arribó a la conclusión de que la excesiva cantidad de variables impedía la construcción de la mentada tipología. (Abramzon & Borsotti, 1993)

Paralelamente, el gobierno central había firmado un acuerdo con el CIN para poner en marcha un ***Programa de Fortalecimiento a la Gestión y Coordinación Universitaria***, conocido como ***Subproyecto 06*** (Carlino Mollis, 20007). El mismo había sido elaborado con el apoyo financiero del Programa Nacional de Asistencia Técnica para los Servicios Sociales (PRONATASS), contando con el financiamiento del Banco Mundial a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la cooperación técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El Programa incluía la realización de diversos trabajos de asistencia técnica en el área de la educación superior universitaria y la formulación de proyectos de políticas públicas que tomaban en cuenta distintos aspectos de su gestión como: financiamiento, evaluación de la calidad, coordinación inter-universitaria y capacitación de administradores universitarios.

A principios de 1991, el CIN intensificó las reuniones con el MCE a fin de que este último implementara el mencionado Subproyecto. Cada una de las líneas contenidas en el 06 tuvo impactos diferenciados en la comunidad universitaria. Dentro del mencionado *Programa de Fortalecimiento a la Gestión y Coordinación Universitaria (Subproyecto 06)*, la línea de documentos sobre Financiamiento tuvo una circulación e impacto exclusivamente académico. En cambio el documento sobre Evaluación tuvo una conflictiva repercusión dentro de las universidades y en los medios periodísticos. A partir de entonces un nuevo capítulo se inició en

la historia de nuestras universidades que bien podría denominarse “evaluación bajo sospecha” (Mollis, 1999). La iniciativa en favor de evaluar la calidad universitaria se había gestado extra-muros universitarios, a partir de un proyecto financiado por un organismo internacional como el BM. La respuesta de la mayoría de las universidades representadas en el CIN ante el llamado *Subproyecto 06* puede caracterizarse como de resistencia crítica, visible a partir de los fundamentos presentados en los documentos de las comisiones regionales y la comisión de enseñanza del CIN.

El proyecto de evaluación de la calidad universitaria auspiciado por el MCE había sido inicialmente vinculado a una racionalidad económica-financiera no sustentada necesariamente en el “mejoramiento de la calidad universitaria” sino en la preocupación por la distribución presupuestaria. Sin embargo, a medida que se iban elaborando esos documentos, las comisiones regionales del CIN proporcionaban razones que legitimaban la instalación de procesos evaluativos tendientes a “interpretar, cambiar y mejorar la calidad universitaria”, a la vez que daban cuenta de mecanismos evaluativos ya existentes en las instituciones. Asimismo, se temía que la evaluación, utilizada en forma estandarizada, pudiera estar orientada a privilegiar el funcionamiento de los campos de conocimiento ligados con los aparatos productivo y tecnológico, dejando de lado otros campos disciplinarios (humanidades, artes, ciencias sociales) por considerarlos ineficientes.

A mediados de 1991 las universidades coordinadas por el CIN comenzaron a reunirse periódicamente en encuentros ordinarios (expresados en acuerdos plenarios) o extraordinarios para tratar el tema.

La propuesta auspiciada por los organismos internacionales (BIRF y PNUD) siguió siendo promovida por los representantes del convenio MCE-PRONATASS, quiénes llevaron adelante la formalización de un esquema de evaluación de la calidad universitaria. Entre tanto, los rectores y secretarios académicos nucleados en torno al CIN comenzaron a institucionalizar la necesidad de la evaluación universitaria como parte de las políticas de gestión y del planeamiento institucional; además, desarrollaron posiciones frente a los aspectos políticos, teóricos, metodológicos y técnicos que dichas prácticas involucran. En este marco se produjo en el ámbito académico, liderado por la comisión de enseñanza del CIN, abundante material documental que testimonia nuestra descripción. Tal como se deriva de este breve relato el llamado Subproyecto 06 produjo lo que hemos llamado (Carlino & Mollis, 1997:26) un *efecto boomerang* en el sentido de haber generado importantes consecuencias para la construcción del campo de la evaluación universitaria. Inicialmente reaccionando en contra, posteriormente proponiendo, las universidades nacionales durante esta década sistematizaron, explicitaron y difundieron sus propios marcos teóricos y metodológicos acerca de la evaluación.

Nos interesa destacar en este relato acontecimental, el Taller Nacional de Elaboración de Documentos Básicos para la Evaluación de la Calidad en las Universidades Nacionales organizado por el CIN y la UNC en Vaquerías, en la localidad de Valle Hermoso, del 6 al 10 de septiembre de 1993. El objetivo convocante era contraponer un documento propio de las universidades nacionales, al llamado *Subproyecto 06* del MCE. Se inscribieron 54 representantes de 23 universidades nacionales y se consideraron 16 documentos de trabajo elaborados a nivel regional o individual por dichas instituciones. Los mismos cobraron carácter institucional, cuando fueron aprobados por el CIN en su Acuerdo Plenario N° 133 de 1994. Los temas que se desarrollaron en el Taller, se listan a continuación:

- Marco conceptual sobre la evaluación de la calidad, su relación con el planeamiento y el desarrollo universitario, con la pertinencia y la excelencia y con la concepción y los fines que debe cumplir la universidad
- Metodologías de la investigación aplicables a la evaluación interna y externa compatibles con el Acuerdo Plenario del CIN N° 50/92
- Propuestas de implementación de un sistema nacional de esta información educativa universitaria
- Elaboración de un temario tentativo para el III Encuentro de Evaluación de Calidad

Entre los denominadores comunes del contenido de los documentos presentados, se afirmaba el papel de la evaluación como proceso de autorregulación asociado a la mejora, con una fuerte concepción democrática en el marco de la autonomía que facilite la transformación a través del aporte de elementos para la toma de decisiones (Mollis, 2009: 211). Se recomendaba que “si se resolviera incluir la evaluación externa, los evaluadores que en ella actúen no dependan de quien otorga el financiamiento de las universidades” (*sic*). Se hace un llamamiento al fortalecimiento del CIN para que desde allí se impulsen decisiones a partir de los consensos logrados entre sus integrantes. Finalmente, las conclusiones consensuadas por todos los participantes fueron incluidas en una publicación interna distribuida a todas las universidades nacionales bajo el nombre de *Informe de la Comisión de Enseñanza del CIN*.

Entre Julio de 1993 y marzo de 1996 se firmaron los convenios voluntarios bilaterales de evaluación, a propuesta de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), las universidades y las asociaciones de facultades. En suma, con anterioridad a la sanción de la Ley de Educación Superior y de la reglamentación de la CONEAU, la SPU propuso a todas las universidades y asociaciones de facultades la firma de convenios bilaterales para que desarrollen actividades de autoevaluación (apoyadas por la SPU) y evaluación externa a cargo de la misma SPU.

### **Marco Normativo, gestión y coordinación de la educación superior argentina**

Desde el punto de vista del régimen financiero, las universidades nacionales son gratuitas y gozan de autarquía universitaria aunque la Ley de Educación Superior promulgada en 1995 introduce cambios al respecto (Mollis, Marcela: 2001, 2008, 2009). Desde la perspectiva de los hacedores de políticas educativas, la explosión de la demanda por la educación universitaria en el último quinquenio del siglo pasado, promovió una ley (la 24.521) y varios proyectos para reorientar la demanda hacia otras instituciones terciarias no universitarias públicas o privadas así como propuestas tendientes al cobro de impuestos directos a las familias de estudiantes universitarios. La explosión de los pos grados (promovidos en parte por la Ley de Educación Superior) refleja la demanda por una mayor capacitación o especialización al terminar el ciclo universitario, y en todos los casos, este tipo de oferta es arancelada.

a) *La Ley de Educación Superior* No 24.521, fue promulgada el 7 de Agosto de 1995, con gran disenso de parte del movimiento estudiantil, de rectores y profesores universitarios, e incluso de parte de algunos representantes del poder legislativo. La Ley comprende a las instituciones de formación superior, universitarias y no universitarias, nacionales, provinciales o municipales, tanto estatales como privadas, todas las cuales forman parte del Sistema Educativo Nacional. Consta de IV Títulos, subdivididos en Capítulos y Secciones con un total de 89 Artículos. Introduce



cambios sustantivos en lo que respecta a los históricos conceptos de autonomía, financiamiento y gobierno universitario. A modo de ejemplo, autoriza a las instituciones universitarias a establecer el régimen de acceso, permanencia y egreso de sus estudiantes en forma autónoma (en las universidades con más de 50.000 estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción puede ser definido por cada facultad); autoriza a cada universidad a que fije su propio régimen salarial docente y de administración de personal, asegurándoles el manejo descentralizado de los fondos que ellas generan; pueden promover la constitución de "sociedades, fundaciones u otras formas de asociación civil" destinadas a apoyar la gestión financiera y a facilitar las relaciones de las universidades y /o facultades con el medio; los órganos colegiados tienen funciones de definición de políticas y de control, en tanto que los unipersonales tienen funciones ejecutivas; modifica la integración del claustro de profesores autorizando al conjunto de los docentes (auxiliares inclusive) para ser elegidos como representantes de dicho claustro; y finalmente, aumenta el número de cuerpos representados en los órganos colegiados.

*b) Creación de la SPU/SES y de la CONEAU*

En Argentina, se produjo un cambio significativo en las políticas dirigidas al nivel superior educativo, a partir de la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias en 1994 y la promulgación de la mencionada Ley No 24.521 descripta más arriba.

En 1995 la Comisión Nacional de Acreditación de Pos grados (CAP) puso en marcha un proceso de acreditación de carreras de pos grado en el que se evaluaron, acreditaron y calificaron 176 carreras de pos grado de universidades públicas y privadas. La política de evaluación y acreditación de instituciones y carreras universitarias y de pos grado, formaba parte de la "política de promoción de la calidad" impulsada por el Ministerio de Cultura y Educación, entre sus dos principales programas, se señalan:

- *el Programa de Incentivo a los Docentes-Investigadores*, que otorga fondos adicionales para premiar el mayor rendimiento del trabajo académico de los mismos, y
- *el fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (F.O.M.E.C.)* que, desde 1995, destina fondos a través de concursos para apoyar financieramente procesos de reforma y mejoramiento de la calidad de las universidades nacionales (Mollis, 2001:21-22)

El mayor impacto lo tuvo la introducción de mecanismos centralizados para la evaluación y acreditación universitaria en manos de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Dicha comisión, tiene mandato legal para realizar evaluaciones externas, acreditar carreras de grado y de pos grado, evaluar proyectos institucionales para la creación de nuevas instituciones universitarias nacionales o provinciales, y evaluar el desarrollo de los proyectos para el posterior reconocimiento de instituciones universitarias privadas de parte del Ministerio de Cultura y Educación. La Ley determina que la CONEAU es un organismo descentralizado dentro de la jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación, integrada por doce miembros designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los siguientes organismos: 3 por el Consejo Inter Universitario

Nacional (CIN), 1 por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), 1 por la Academia Nacional de Educación, 3 por la Cámara de Diputados de la Nación, 3 por la Cámara de Senadores de la Nación, 1 por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Estas reformas se produjeron en el contexto de las políticas públicas que sustentaron la desregulación orientada por la libertad de los mercados con su correlato en la libertad otorgada a las universidades para cobrar aranceles, pagar salarios diferenciados y diseñar regímenes de admisión (examen de ingreso, ciclos introductorios, cupos, etc.) junto a la tendencia del gobierno evaluar el desempeño de las instituciones universitarias (Mollis, 2007). Darle libertad a las instituciones para buscar otras fuentes de financiamiento alternativo al estatal y a su vez, medir sus resultados a través de órganos de evaluación y acreditación como la CONEAU. Este organismo comenzó a organizar evaluaciones externas de las universidades, mientras que las mismas debían asegurar sus autoevaluaciones. Hacia fines del 2006 se habían concretado 53 evaluaciones externas. (De acuerdo a la Ley de Educación Superior todas deberían estar ya evaluadas, pero algunas, como la UBA, no reconocen la competencia de la CONEAU). En cuanto a la evaluación institucional se puede decir que la CONEAU ha suscitado grandes resistencias. En muchos casos las universidades nacionales carecen de información adecuada sobre su propio funcionamiento y esto a su vez afecta la transparencia en la toma de decisiones. La intervención de la CONEAU en el sistema universitario argentino ha servido para consolidar el consenso en torno a la necesidad de fortalecer los mecanismos de evaluación externa y acreditación para mejorar la calidad. En términos comparativos, pese a las contradicciones locales, la experiencia argentina ha sido una de las más avanzadas en el Mercosur. Además de las resistencias debemos destacar otras limitaciones que afectan el desempeño de la CONEAU. En primer lugar, el hecho de que las conclusiones de la evaluación externa no sean vinculantes, o sea, que no tengan efectos concretos al interior de las instituciones o en las políticas universitarias. En el primer caso para resolver o mejorar los problemas identificados por la evaluación, y en el segundo para asignar los recursos que permitan paliar las deficiencias que señala la CONEAU. En segundo lugar, la composición de la CONEAU es permeable a las intervenciones políticas y corporativas. La mitad de sus doce miembros son designados por los partidos en el Congreso Nacional y los otros son designados por las mismas instituciones que deben ser evaluadas. En algunos casos los miembros de la CONEAU conservan sus cargos directivos en las universidades, creando así una incompatibilidad manifiesta. También limita la autoridad de la CONEAU el hecho de que sus miembros no sean seleccionados de acuerdo a sus grados y antecedentes académicos (como sucede con los concursos de profesores o con la designación de miembros de la Suprema Corte). En el mismo sentido no parece coherente que el órgano que evalúa a los profesores e investigadores del más alto nivel esté dirigido por personas que no tienen el máximo grado académico. Otra función importante de la CONEAU es la acreditación de carreras de posgrado. En este punto la performance de la agencia es notable: entre 1997 y 2006 se evaluaron 2.376 carreras de posgrado (320 doctorados, 875 maestrías, 1.183 especializaciones). Esto ha significado un gran despliegue de recursos humanos y de esfuerzos que contribuyeron a consolidar el crecimiento de los posgrados.

Además de la CONEAU, se crearon organismos coordinadores nacionales (como el Consejo de Universidades CU), o regionales (como los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior, CPRES), y fueron parte una estrategia de coordinación del sistema que no tenía antecedentes y cuyos resultados solo recientemente han comenzado a ser evaluados. Inicialmente, esos mismos organismos coordinadores fueron percibidos como una amenaza a la autonomía de las universidades, en parte por las funciones que les fueron atribuidas y, en gran medida, por el efecto político que tuvo su inclusión en una matriz de políticas opuestas a la tradición de autonomía de las universidades públicas. Estas iniciativas, junto con otras como la habilitación del cobro de aranceles o la descentralización salarial y la flexibilización de las modalidades de contratación de los docentes, generaron rechazo por parte de la comunidad universitaria.

Actualmente los organismos de coordinación mencionados, funcionan con un grado de aceptación generalizado y mantienen relación con las decisiones de los órganos de gobierno central como lo es la Secretaría de Políticas Universitarias a través de diferentes programas de acción y/o de consulta permanente y con el CONICET.

### **El caso de la Universidad Nacional de Córdoba**

El caso de la Universidad Nacional de Córdoba (Mollis & Saur: 2013) fundada por los Jesuitas en 1613, adquiere particular relevancia por su origen clerical colonial, su tradición fundante reformista y por los movimientos sociales e intelectuales que han configurado su particular devenir histórico. Al comenzar la larga década de los 90, se puede reconstruir en la UNC un conjunto de decisiones que representan una matriz ideológica modernizante-neoliberal referenciadas en muchos de los argumentos citados en este informe de parte de los expertos internacionales, que a su vez adelantaron tendencias de cambio que se instalaron como consecuencia de la promulgación de la Ley de Educación Superior 24.521 en Julio de 1995.

El gobierno de la UNC durante los 90, fue afectado por la complejización creciente de las tareas, los procesos y las dinámicas institucionales, el aumento de actividades de carácter técnico administrativo y una mayor especificidad de las funciones de gestión que sutilmente fue desplazando al propio concepto de “gobierno universitario” por el de “*gestión universitaria*” *al servicio del autofinanciamiento*. Estas transformaciones se visibilizaron entre otras, a través de la creación de cooperadoras y asociaciones, y la incorporación de programas de la Secretaría de Políticas Universitarias impulsados por las agencias internacionales con fondos del gobierno central. Frente a los frecuentes pero infructuosos pedidos de refuerzo presupuestario al gobierno nacional, los Fondos para el Mejoramiento de la Calidad (FOMEC) fueron bien recibidos en casi todas las facultades porque representaban alternativas de ingresos legítimos orientados a mejorar estructuras.

Así fue como, desde la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias a comienzos de 1993, se fue estructurando un conjunto de políticas en base a negociaciones y regulaciones que promovieron acuerdos y desacuerdos de actores tales como el grupo de rectores de las nuevas universidades o la Federación Universitaria Argentina respectivamente. Parte importante de su estrategia política fue haber generado y concentrado recursos (fundamentalmente técnicos, financieros y de información) que el sector requería. De este modo, la SPU se posicionó como un espacio de poder condicionante para las negociaciones y generó estrategias de intervención, en la relación entre el gobierno central y las universidades, novedosas en la historia de la educación superior argentina. El polo regulador de las universidades pasó a concentrarse en el gobierno

central, por primera vez en la historia de los gobiernos democráticos argentinos, como señal de un nuevo tipo de relación entre autonomía universitaria y regulación estatal.

El malestar neoliberal contaminaba los procesos de cambio institucionales ante la gradual mutación de la identidad pública reformista de la UNC, y sus principales referentes fueron el proceso de arancelamiento enmascarado en la llamada *contribución voluntaria* y la mercantilización de las funciones democratizadoras de la *Extensión Universitaria*. El principio legitimador del *transformismo privatista* que trastocó la naturaleza pública de la UNC durante y con posterioridad a los 90, fue la idea del “autofinanciamiento”. La UNC debía generar recursos para desarrollar sus proyectos y cada facultad tuvo que recurrir a la venta de servicios que le resultara más rentable. No obstante, el clima organizacional no era restrictivo sino más bien “neoliberal” en el sentido que el mercado (entendido como fuente de financiamiento extra muros) era el único medio para alcanzar los ansiados ingresos propios. Con ese espíritu, nacieron dispositivos institucionales particulares como las “contribuciones voluntarias”, las transferencias, las certificaciones a las academias terciarias privadas, las pasantías rentadas y el posgrado arancelado que creció como un conjunto desarticulado de iniciativas con lógica de lo privado en un espacio público. En este contexto, la histórica función de la Universidad orientada a la satisfacción del “bien común” quedó condicionada por las urgencias del fin de lucro.

A partir de 1996 y bajo la administración del rector Eduardo Staricco la UNC, junto con otras universidades públicas, asumió el ***compromiso de la evaluación institucional***, respaldando así la creación de la CONEAU. Hemos señalado que los *procesos de evaluación y acreditación* se consolidaron conjuntamente con la llamada *rendición de cuentas o accountability* de parte de las instituciones universitarias, brindada fundamentalmente hacia la sociedad y la ciudadanía en general como una señal de *transparencia*, a partir de la nueva legislación (LES) que permitió crear órganos centrales para acreditar y evaluar, como la Comisión Nacional para la Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Se fortalecieron así los mecanismos de acreditación institucional y la categorización de cursos, programas, carreras de posgrado, etc.; y a los sujetos, diferenciando internamente el cuerpo de profesores universitarios en función de indicadores de productividad (políticas de incentivos, categorizaciones). Entre los claroscuros de la UNC que hemos develado, aparecen las políticas de evaluación y acreditación que ayudaron a consolidar los posgrados innovadores y prestigiosos de la UNC en el contexto que le dio una direccionalidad local.

Por otra parte, en este período de construcción de una la regulación que posicionó al MCE como nuevo polo hacedor de políticas para el sistema universitario, la UNC también tejó “alianzas” que consolidaron la configuración de un espacio de poder entre distintos sectores durante las gestiones radicales de la desde 1989 hasta 2001. En particular, nos referimos a los acuerdos con el gobierno nacional desde el momento en que se produjo el arribo de Fernando de la Rúa en 1999. La coincidencia del radicalismo al frente de la UNC y del gobierno nacional produjo que el entonces rector Hugo Juri dejara el rectorado para asumir como Ministro de Educación de la Nación en septiembre de 2000, manteniéndose en el cargo solo por seis meses, hasta el 16 de marzo de 2001, momento en que se anuncia un recorte del 13% para toda la administración pública, incluida las universidades, lo que acentuó el ahogo financiero, el clima de tensión y el malestar que signó un año muy conflictivo, poblado de medidas de fuerza y movilizaciones (Mollis & Saur, 2012:348-350).

El año 2001 marca una inflexión en esta historia, ya que por un lado se produce el momento más crítico de un largo período de asfixia para la UNC y el sistema educativo en general;<sup>5</sup> y por

otro, se da una reorganización del poder en la Casa de Trejo, que permitió la llegada del ingeniero Jorge González al rectorado, a partir de una alianza conocida como La Cooperativa, conformada por sectores heterogéneos en un espectro que abarcaba desde un radicalismo democrático a otros eminentemente liberales y pragmáticos, pasando por apoyos de sectores conservadores y católicos.

En la década de los 90 se dieron a conocer razones legitimadoras respecto de la crisis relacional entre el Estado y las universidades de la mano de todo tipo de excusas para promover las reformas de la educación superior argentina. Se aludió al problema de la calidad y de la pertinencia de forma reiterada, sin embargo se afectó predominantemente el modelo estructural de la Universidad Nacional de Córdoba en lo que refiere a su gobierno y a su financiamiento junto a la diversificación de los circuitos de posgrado que fueron integrándose a los procesos de evaluación y acreditación, mejorando y ampliando su oferta.

Esta breve referencia al caso de la Universidad Nacional de Córdoba ubicada en los 90, da cuenta de avances modernizantes y retrocesos conservadores que afectaron su identidad pública y que la pusieron ante el desafío de recuperar el sentido de la democracia institucional y el compromiso con los que educan, forman y entrenan, inventan y aplican y comparten el conocimiento, para construir un futuro mejor para el conjunto de la sociedad que aspira el desarrollo emancipador de las instituciones universitarias.

### **Breves referencias sobre las políticas universitarias K**

A la luz de las recientes producciones de Adriana Chiroleu, Claudio Suasnábar, Laura Rovelli (2012) y Mónica Marquina y Eduardo Rinesi (2012) se puede corroborar coincidentemente con las tendencias cuantitativas que se presentan en los apartados siguientes, un enfoque transformador orientado a la inclusión educativa en general aunque menos visible de parte de las políticas aplicadas a la educación superior durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2008-2011). Así lo expresa Mónica Marquina:

“En el 2009, Chiroleu y Iazzetta concluían a partir del análisis documental de la prensa, que el tema universitario no había sido hasta entonces una prioridad en la agenda de gobierno de Néstor Kirchner 2003-2007. Hoy, finalizado el primer mandato de Cristina Fernandez de Kirchner, y considerando una perspectiva temporal más amplia que incluye dos periodos de gobierno, así como otros tipos de fuentes, nos hacemos la misma pregunta de entonces: más allá de la sensación de mejora del sector, hay una política universitaria K?” (Marquina, 2012:75)

En otro capítulo muy interesante por su contribución al análisis de las expectativas de cambio depositadas en las sucesivas administraciones K y el contraste con algunos resultados de dichas políticas, Claudio Suasnábar y Laura Rovelli afirman:

“Entre los distintos claroscuros de la gestiones de Nestor Kirchner y Cristina Fernández sobresale especialmente el giro hacia un *neointervencionismo estatal*, donde el Estado parece recobrar cierto protagonismo o bien algunas de sus

---

<sup>5</sup>El que comenzaría a revertirse paulatinamente y de modo más marcado a partir de mediados de los da.

funciones históricas. De todas formas, en la arena política se entrecruzan el decisionismo para operar cambios drásticos en ciertas áreas relevantes, y las limitaciones o inconsecuencias (según por donde se lo mire) para profundizar el alcance de otras transformaciones. En ese escenario, las políticas de educación superior expresan buena parte de las tensiones y contradicciones señaladas y revelan la relativa autonomía de un campo y sus actores con probada capacidad para reapropiarse y re significar la acción estatal” (Suasnábar y Rovelli, 2012:52)

A juzgar por las tendencias estadísticas que presentaremos correspondientes a los dos mandatos K, revisaremos el concepto *neo-intervencionista*. En el último mandato de Cristina F de Kirchner se observa una tendencia *particularista* (en función de los nuevos propietarios de las universidades privadas, ya fueran representantes de congregaciones religiosas, de asociaciones profesionales o un sindicato como SUTERH).

Sin embargo a la hora de analizar otras políticas de educación superior aplicadas en la administración de Néstor Kirchner, también preferimos utilizar el concepto de *políticas tutoriales* en lugar de *neointervencionistas*. Pablo Buchbinder y Mónica Marquina, afirman:

"[Durante la presidencia de Néstor Kirchner]...Si bien, como ya hemos señalado, aquellos años reconocen escasas innovaciones en materia de política universitaria en términos generales, es destacar reconocer la existencia de acciones orientadas a resolver el crítico problema de la deserción universitaria, el mejoramiento de la calidad y la instalación de nuevos mecanismos de financiamiento a través de contratos programa con las instituciones. Se desarrollaron programas tendientes a direccionar las acciones de las instituciones hacia la consecución de estos objetivos, mediante mecanismos de fondos competitivos que ya habían sido instalados en los años 90, con el FOMECE." (Buchbinder, P. Marquina, M, 2008:77)

Como producto de las recientes publicaciones sobre el tema (Chiroleu, A. Suasnabar, C. Rovelli, L. (2012: 91), surge a modo de síntesis cierto balance intranquilizador con respecto a la democratización cualitativa, la expansión desigual del sistema y a la efectividad de las políticas de inclusión o igualadoras:

“La masificación no es un fenómeno verificable en todas las universidades, sino que refleja la realidad de unas pocas instituciones, y dentro de ellas, de ciertas carreras. No existen programas institucionalizados y permanentes de carácter compensatorio que apunten al corazón de las oportunidades desiguales de permanencia y egreso de esos grupos” (Chiroleu, A. Suasnábar, C. Rovelli, L. 2012: 96)

Sin embargo existen interesantes balances en el terreno de las innovaciones producidas en las políticas de ciencia y tecnología, que de un modo indirecto, afectan el campo universitario y por eso las tenemos en cuenta. Desde la creación del primer *Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva* (en diciembre del 2007 por la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner) se han puesto en marcha dispositivos que avanzaron de modo significativo en la articulación entre las políticas de producción de los conocimientos y su aplicación innovadora. Los objetivos principales del Ministerio son:

- Profundizar un modelo de desarrollo productivo y social basado en la generación de valor a partir del conocimiento.
- Incentivar la inserción de investigadores en el aparato de producción nacional y la creación de aglomerados productivos destinados a generar bienes y servicios intensivos en conocimiento.
- Proveer una adecuada infraestructura para el crecimiento de la ciencia y la tecnología a nivel nacional.
- Fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Federalizar la ciencia, la tecnología y la innovación y propiciar una transferencia equilibrada de sus aplicaciones en todo el territorio argentino.
- Planificar y promover la formación y disponibilidad de recursos humanos en ciencia, tecnología e innovación, en calidad y cantidad suficientes para atender las múltiples demandas de conocimiento que requiere la Nación.
- Fomentar el retorno de los científicos argentinos formados en el exterior y fortalecer el vínculo con aquellos radicados en instituciones extranjeras.
- Insertar a la ciencia, la tecnología y la innovación argentina en el mundo.
- Promover la divulgación de la ciencia, la tecnología y la innovación en la sociedad argentina.

Uno de los dispositivos más interesantes en cuanto al logro de objetivos de inclusión social y democratización del acceso al conocimiento de las políticas K, es el llamado *Programa Nacional de Popularización de la Ciencia y la Innovación* que busca profundizar el acercamiento de la ciencia y la innovación a la sociedad con el propósito de contribuir a la apropiación social del conocimiento y a la formación de una ciudadanía responsable. El Programa se propone estimular las vocaciones científicas y tecnológicas en los jóvenes, promover la cultura científica, contribuir a la comprensión de la importancia de la investigación y de sus resultados para el desarrollo de la sociedad, promover la cultura innovadora en pequeñas y medianas empresas y contribuir a la comunicación dentro de la comunidad científica. Para su concreción, el Programa actúa de manera directa, a través de la ejecución de acciones propias, y de manera indirecta, a través de la promoción de acciones de otros actores sociales. Entre los variados programas y acciones que se proponen, la divulgación tiene un papel central.

Desde el punto de vista de la promoción de habilidades favorables a la educación superior científica, el Ministerio abrió el programa *Los clubes de ciencia y tecnología*. Estos clubes son asociaciones de jóvenes orientados por docentes dentro de espacios de educación no formal, organizados sobre la lógica de talleres.

En cuanto al financiamiento ecléctico que caracterizó a la ciencia argentina durante muchísimos años, la creación del Ministerio significó un cambio importante, porque a partir del financiamiento de todas las disciplinas se sumaron acciones tendientes a diversificar la matriz productiva del país y solucionar problemas sociales.

Las líneas centrales de las políticas en esta dirección se orientan hacia la promoción del crecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación a través del aumento de los salarios de investigadores y la provisión de infraestructura; las acciones tendientes a vincular los sistemas académico y productivo para generar consorcios público – privados; la solución de la brecha de las grandes ciudades y el interior del país a través de líneas de financiamiento del [Consejo Federal de Ciencia y Tecnología \(COFECYT\)](#) cuyas

prioridades fueron fijadas por las autoridades provinciales y que están estrechamente relacionados con necesidades regionales.

Las tecnologías priorizadas son la biotecnología, la nanotecnología y las tecnologías de la información y las comunicaciones; y cuentan en Argentina con el desarrollo necesario de masa crítica de recursos humanos y de empresas en el sector productivo que son capaces de incorporar sus desarrollos. La concreción de proyectos en estas áreas específicas se realiza a través del [Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: Argentina Innovadora 2020](#), que contó para su conformación con la participación de los distintos actores involucrados a través de una metodología de trabajo participativo.

El Ministerio de Ciencia coordina acciones que den respuesta a necesidades propias de cada provincia, para disminuir la brecha tecnológica y promover la vinculación entre el sector de investigación provincial y el sector productivo.

### **El campo de la educación superior en cifras (1986-2011)**

El mal llamado SES argentino hasta el presente, es predominantemente universitario público y profesionalizante sin guardar ninguna relación con la trama institucional diversificada privatista, receptiva de la demanda social creciente en otros sistemas de educación superior mundiales -como por ejemplo el norteamericano y el chileno (Mollis 2014). Nuestra estructura de educación superior hasta los 90 (sin tener en cuenta las trágicas dictaduras militares) tuvo un carácter eminentemente público binario, dividido entre **universidades** que recibían más del 85% de la matrícula e **instituciones terciarias no universitarias** de formación docente y técnica que recibían una minoría de aspirantes en edad correspondiente. Para ejemplificar la particularidad argentina, reconocemos que en 1956 había 7 universidades públicas y aumentaron a 30 en 1970. Una segunda oleada de creación de instituciones públicas se produjo entre 1971 y 1990: se fundaron 19 universidades nacionales (incluidas algunas provinciales que fueron nacionalizadas) y 12 universidades privadas en distintas regiones del país. A partir de 1991 hasta el año 2007 comenzó una tercera ola de expansión de carácter mixto con un claro predominio del sector privado con un fuerte crecimiento de las instituciones terciarias privadas. Por último, en la cuarta oleada desde el año 2007 hasta el 2011 hubo un crecimiento de universidades nacionales (9), disminuyeron las universidades privadas (6) y se desaceleró el aumento de otras instituciones no universitarias privadas. Las cifras actuales son: 47 universidades nacionales, 46 universidades privadas, 7 institutos universitarios nacionales, 12 institutos universitarios privados, 1 universidad provincial, 1 internacional y 1 extranjera. Es necesario destacar que los propósitos de creación de las nuevas universidades públicas del cono-urbano bonaerense (como la Universidad de Quilmes, Universidad de Tres de Febrero, Universidad de General Sarmiento, Universidad de General San Martín, Universidad de Lanús, etc.) era cambiar el modelo reformista de las universidades públicas, transformando algunos criterios clave de su gobierno y funcionamiento académico.

Algunas reflexiones de carácter comparado nos llevan a confirmar que el modelo privatizador a través de la participación de las llamadas Research Universities (universidades de investigación) en actividades comerciales que cotizan en Wall Street, orientadas por los actores corporativos durante el mandato de las administraciones



neoliberales de Reagan y Bush, fue exportado al Chile de Pinochet y continuado por las administraciones democráticas sucesivas de Aylwin, Frei, Lagos, Bachelet y Piñera. Estas tendencias tienen un correlato en la estructura del llamado SES argentino sobre todo a partir del gobierno neoliberal de Carlos Menem. Los mandatos comunes, visibles a la luz de las comparaciones son respuestas al modelo globalizador universalista que mencionamos en los primeros párrafos, facilitado por el asociacionismo entre los gobiernos locales y las agencias internacionales de crédito. Las reformas de la educación superior hacia fines del primer milenio afectaron a los países centrales y periféricos con distinto nivel de impacto en función de los entramados locales y de la geopolítica del poder económico, promoviendo tendencias homogéneas referidas *al valor de la educación superior como como un bien de consumo más que como un derecho social y comunitario para la consolidación de sociedades más justas y con mayor crecimiento económico regional y local.*

**Sin embargo**, surge del entramado institucional y de las elecciones de los sujetos universitarios argentinos, el triunfo del modelo universitario público, gratuito y profesionalizante que domina el escenario de elecciones para de nuevas matriculaciones y de estudiantes. Por su parte hubieron algunas tendencias del gobierno nacional de carácter benévolo con respecto al aumento de universidades privadas –más bien una tendencia *particularista* en cuanto al origen comunitario, sindical u representante de intereses particulares- en la propuesta de creación. Para ejemplificar esta afirmación mencionaremos las nuevas instituciones nacionales y privadas creadas durante el último período de gobierno de Cristina Kirchner y luego se muestra de forma gráfica el total de instituciones creadas durante el Kirchnerismo diferenciadas por tipo de gestión y tipo institucional y el total de instituciones al año 2014 que evidencia la paridad conquistada entre universidades públicas y privadas y la superioridad de los Institutos Universitarios privados desde 1983 hasta el 2014.

a) Universidades nacionales: ninguna

b) Universidades privadas: 5

**Universidad Católica de las Misiones**

Decreto 1643 del 2012

**Universidad de Congreso**

Decreto PEN N° 2.377 del 28/12/1994

Reconocimiento Definitivo Decreto N° 437 del 31/03/2014

**Universidad de San Isidro “Plácido Marín”**

Decreto 1642 del 2012

**Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo**

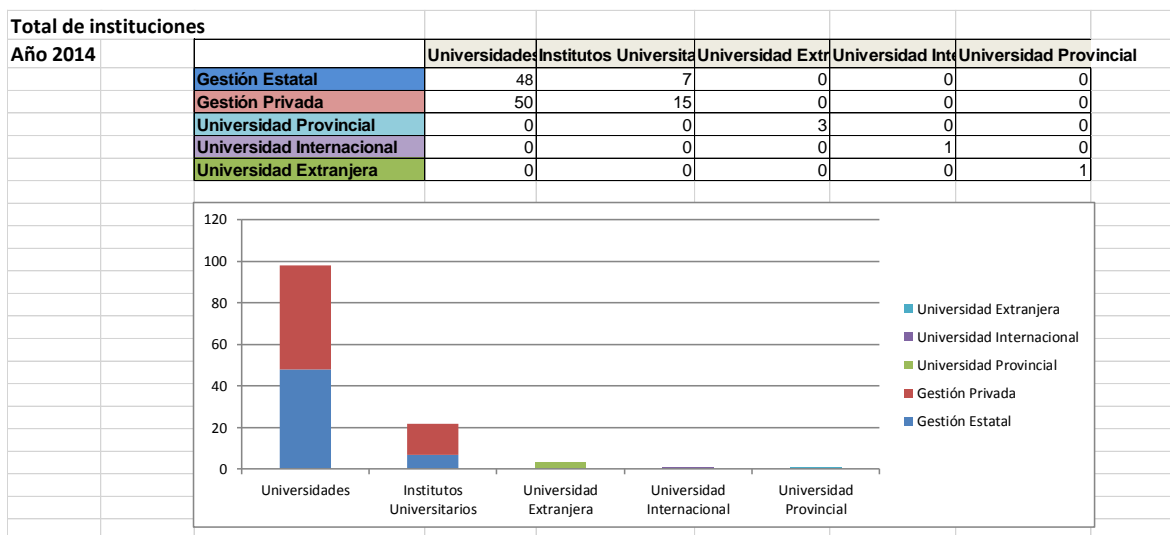
Decreto 1641 del 2012

**Universidad Salesiana**

Autorización Provisoria por Decreto PEN N° 439 del 31/03/2014

c) Institutos Universitarios públicos: ninguno





Fuente: <http://portales.educacion.gov.ar/spu/sistema-universitario/listado-de-universidades-e-institutos/>

### Cobertura, Ingreso, Indicadores falaces de eficiencia

De acuerdo con los datos del *Anuario 2005 de Estadísticas Universitarias* publicado por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) en base a la estimación de población entre 18 y 24 años, la tasa neta universitaria es 18,3%, la tasa bruta es 33,8% y la tasa bruta de educación superior es 45%. No obstante la gran expansión y el crecimiento de la cobertura de la educación superior en Argentina en las últimas décadas, su distribución y características distan de ser homogéneas en las distintas provincias y regiones.

Si bien ambos circuitos han mostrado una expansión notable, el nivel terciario no universitario ha tenido un crecimiento mayor. El subsistema de educación superior no universitario pasó de atender 93.645 alumnos en 1980 a 439.909 en el año 2000 (un crecimiento del 369,7%). El subsistema universitario que atendía a 393.828 alumnos en 1980 pasó a atender 20 años después, a 1.285.361 alumnos (226,3). El mayor crecimiento del subsistema no universitario es coincidente con lo ocurrido en las últimas décadas en los países más desarrollados y en los de América Latina.

En el *Cuadro 1*, se pueden reconocer las tendencias a la expansión institucional y a la privatización que predominaron en la década del 90, por el número de instituciones nacionales y privadas que fueron creadas en dicho periodo. Entre 1991 y 2007 se crearon el 24% del total de las universidades nacionales, el 44% de las universidades privadas, el 83% de los institutos universitarios nacionales y el 93% de los institutos universitarios privados, así como el 100% de las universidades provinciales y extranjeras (Mollis, 2007: 32). Durante el primer gobierno de Cristina Kirchner, la tendencia de expansión es claramente mixta. Se crean nuevas universidades nacionales que representan el 60% de las nuevas instituciones y también se crean universidades privadas que representan el 33% de las nuevas instituciones. Para el año 2011 la distribución porcentual de las instituciones de educación superior quedaba prácticamente igualada entre un 41% de universidades nacionales y un 40% de universidades privadas junto al 6% de Institutos Universitarios nacionales y el 10% de Institutos Universitarios privados. Estas nuevas creaciones

institucionales no contribuyen a una verdadera transformación del campo si analizamos en forma conjunta el número de nuevos inscriptos, alumnos y egresados para ambos sectores de gestión en las diversas instituciones de educación superior.

Cuadro 1:  
*Instituciones universitarias públicas y privadas: número y expansión por oleadas  
1613-2011*

	Etapa fundacional Periodo: 1613-1970 (357 años)		Etapa de expansión y nacionalización 1971-1990 (19 años)		Etapa de expansión privatista 1991-2007 (16 años)		Etapa de expansión mixta 2008-2011 (4 años)		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Universidades Nacionales	10	47,6	19	55,8	9	19,1	9	60,1	<b>47</b>	<b>41,22</b>
Universidades Privadas	11	52,4	12	35,3	18	38,3	5	33,3	<b>46</b>	<b>40,35</b>
Institutos Universitarios Nacionales	-	-	1	2,9	5	10,6	1	6,6	<b>7</b>	<b>6,16</b>
Institutos Universitarios Privados	-	-	1	2,9	13	27,7	-3	-	<b>11</b>	<b>9,66</b>
Universidad Provincial	-	-	-	-	1	2,1	-	-	<b>1</b>	<b>0,87</b>
Universidad Extranjera	-	-	-	-	1	2,1	-	-	<b>1</b>	<b>0,87</b>
Universidad Internacional	-	-	1	2,9	-	-	-	-	<b>1</b>	<b>0,87</b>
Total	21	100	34	100	47	100	15	100	<b>114</b>	<b>100</b>

Fuente:

[http://www.me.gov.ar/spu/Servicios/Autoridades\\_Universitarias/au\\_\\_\\_\\_listado\\_de\\_universidades.htm](http://www.me.gov.ar/spu/Servicios/Autoridades_Universitarias/au____listado_de_universidades.htm)

Elaboración Propia

Si bien en el Cuadro 1 queda evidenciada la tendencia a la expansión de las universidades privadas que superan a las públicas durante el menemismo, en el primer mandato K se produce un aumento importante de las universidades nacionales que luego se equipara con el crecimiento de las privadas, sobre todo, en el último período de gobierno de Cristina Kirchner.

El Cuadro 2 muestra que el porcentaje de nuevos inscriptos en el sector privado en el año 2005, no supera el 21%. A su vez el 79% de los matriculados se encuentra en las universidades públicas. La tendencia en cuanto a los institutos universitarios es más pareja ya que el 59% está matriculado en los Institutos de gestión estatal y casi el 41 % en los de gestión privada. En el 2011, se revierte esta tendencia y los institutos universitarios tienen un 74% de nuevos matriculados de gestión pública y un 26% de gestión privada. De este modo se igualan con los guarismos universitarios.

A nivel universitario hasta el año 2011 la tendencia se mantiene prácticamente igual con un 75% de nuevos inscriptos en el sector público y un 5% en el sector privado

Cuadro 2

*Nuevos matriculados por sector de gestión, años 1986, 2005 y 2011.*

Institución	Gestión Estatal 1986		Gestión Privada 1986		Total Nuevos Inscriptos 1986	
	N	%	N	%	N	%
Universidades	182,306					100
Institutos Universitarios	-	-	-	-	-	-
Total	182,306					100
Institución	Gestión Estatal 2005		Gestión Privada 2005		Total Nuevos Inscriptos 2005	
	N	%	N	%	N	%
Universidades	289,708	80	73,265	20	362,973	100
Institutos Universitarios	4,249	59,4	2,907	40,6	7,156	100
Total	293,957	79,4	76,172	20,6	370,129	100
Institución	Gestión Estatal 2011		Gestión Privada 2011		Total Nuevos Inscriptos 2011	
	N	%	N	%	N	%
Universidades	299,389	74,59	101,993	25,41	401,382	100
Institutos Universitarios	8,505	73,74	3,029	26,26	11,534	100
Total	307,894	74,56	105,022	25,44	412,916	100

Fuente:

[http://www.me.gov.ar/spu/Servicios/Autoridades\\_Universitarias/au\\_\\_\\_listado\\_de\\_universidades.htm](http://www.me.gov.ar/spu/Servicios/Autoridades_Universitarias/au___listado_de_universidades.htm)

Elaboración Propia

En cuanto a la expansión del sistema de educación superior en su conjunto, esto es universitario y no universitario, el primero sigue dominando el escenario con un 73,5% de matriculados respecto del 26,5% de alumnos en el nivel terciario no universitario. Estas tendencias cuantitativas son altamente significativas cuando las comparamos con Brasil y México que muestran un comportamiento inverso, con universidades públicas que ofertan pos grados académicos para élites y una masiva oferta de instituciones terciarias privadas, para la mayoría de la población.

La mayor tasa de crecimiento anual de los estudiantes entre 2001 y 2005, se da en los institutos universitarios privados con un 43,63 aunque estos estudiantes representan el 16,50 % comparado con los estudiantes de las universidades de gestión estatal y privada que representan el 83,50%.

En el año 2006 las instituciones aumentaron a 104 (83 universidades y 21 Institutos universitarios) y por lo tanto las relaciones porcentuales y las tendencias elaboradas para el año 2005 no varían. Se puede observar que desde el año 2002 hasta el 2006 la mayor tasa de crecimiento promedio de estudiantes de grado y pregrado, se produjo en el sector privado con un 8,1 respecto del 0,9 del sector estatal. Resulta muy significativo cuando lo comparamos: la tasa promedio de los nuevos inscriptos en el sector estatal para el mismo período, involucró a -2,9, en cambio en el sector privado aumentó a 12,6. Si se analiza la tasa promedio de crecimiento de egresados en ambos sectores en el mismo período mantienen prácticamente el mismo indicador, lo que significa que, proporcionalmente, el crecimiento de graduados no se diferencia por sector de gestión.

En cuanto al número de estudiantes por sector de gestión entre 1986 y 2011, se puede reconocer la misma tendencia que se presenta respecto de los nuevos inscriptos. En los primeros años de la recuperación democrática sólo existían instituciones universitarias públicas y privadas con una clara mayoría de estudiantes en el sector público. Hacia el 2011 los estudiantes mantienen los mismos porcentuales que los nuevos inscriptos. Un 80% concurre a las universidades de gestión pública y un 20% a las de gestión privada. Estos porcentajes representan el triunfo del modelo universitario tradicional público estatal gratuito para el nivel de grado comparado con el de las universidades privadas. Respecto de los institutos universitarios, la tendencia es relevante porque la privatización del 2005 se revierte hasta alcanzar una mayoría importante en el sector público representada por un 75% y un 25% en el sector privado.

Cuadro 3  
*Estudiantes por sector de gestión, años 1986, 2005 y 2011*

Institución	Gestión Estatal 1986		Gestión Privada 1986		Total Estudiantes 1986	
	N	%	N	%	N	%
Universidades	581,813		85,643			100
Institutos Universitarios	-	-	-	-	-	-
Total	581,813		85,643			100
Institución	Gestión Estatal 2005		Gestión Privada 2005		Total Estudiantes 2005	
	N	%	N	%	N	%
Universidades	1,273,554	83,88	244,844	16,12	1,518,398	100
Institutos Universitarios	12,071	56,56	9,273	43,44	21,344	100
Total	1,285,625	83,50	254,117	16,50	1,539,742	100

Institución	Gestión Estatal 2011		Gestión Privada 2011		Total Estudiantes 2011	
	N	%	N	%	N	%
Universidades	1,410,483	79,83	356,372	20,17	1,766,855	100
Institutos Universitarios	31,362	75,46	10,198	24,54	41,560	100
Total	1,441,845	79,73	366,570	20,27	1,808,415	100

Desde el punto de vista del número de estudiantes de carreras de grado y pregrado por Ramas de Estudio para el año 2006, prácticamente las tendencias son iguales entre el sector de gestión estatal y privado: las ciencias sociales concentran el mayor porcentaje de estudiantes (41,70% y 56,58% respectivamente) seguidas por las ciencias aplicadas (24,63% y 17,20%). Es importante destacar la coincidencia entre el sector estatal y el privado respecto del porcentaje más bajo de estudiantes de grado y pregrado en la rama de las ciencias básicas (un 3,30% y un 1,01% respectivamente). Los egresados mantienen la misma tendencia que los estudiantes para ambos tipos de gestión y en todas las ramas del conocimiento, concentrándose el mayor porcentaje en ciencias sociales y el menor en ciencias básicas.

Cuadro 4  
*Egresados por sector de gestión, años 1986, 2005 y 2011*

Institución	Gestión Estatal 1986		Gestión Privada 1986		Total Egresados	
	N	%	N	%	N	%
Universidades	29,855		s/d		s/d	100
Institutos Universitarios	-	-	-	-		-
Total	29,855					100
Institución	Gestión Estatal 2005		Gestión Privada 2005		Total Egresados 2005	
	N	%	N	%	N	%
Universidades	64,283	74,11	22,458	25,89	86,741	100
Institutos Universitarios	1,273	70,88	523	29,12	1,796	100
Total	65,556	74,04	22,981	25,96	88,537	100
Institución	Gestión Estatal 2011		Gestión Privada 2011		Total Egresados 2011	
	N	%	N	%	N	%

	N	%	N	%	N	%
Universidades	71,105	66,96	35,091	33,04	106,196	100
Institutos Universitarios	2,337	73,86	827	26,14	3,164	100
Total	73,442	67,16	35,918	32,84	109,360	100

De la comparación que surge del Cuadro 4 se observa que los egresados según sector de gestión pública o privada y según el tipo de institución -universitaria o instituto universitario- entre 1986 y 2011, mantienen la misma tendencia que hemos descripto con respecto al número de nuevos inscriptos y estudiantes. Una mayoría de egresados de las universidades públicas (67%) y una minoría egresada de las privadas con un (33%) que es levemente mayor que los egresados de los institutos universitarios privados (26%).

En cuanto a los estudiantes de posgrado, es significativo reconocer la tasa promedio de crecimiento anual entre 2000 y 2006, que es 8,0 y la tasa promedio de crecimiento anual para el mismo período en el sector estatal fue de 9,3 comparada con el 4,1 de tasa promedio de crecimiento anual del sector privado. También es evidente la importancia del crecimiento de estudiantes de posgrado del sector estatal.

A su vez, podemos observar los estudiantes de posgrado por tipo de carrera según la región de CPRES. Los tres tipos de carrera Doctorado, Especialidad y Maestría concentran el mayor número de estudiantes en la región Metropolitana y la región que menos estudiantes concentra es la Noreste. La tendencia entre las ramas de conocimiento de los estudios de grado y de posgrado (Maestría y Especialidad) es bastante similar, ya que la mayoría se encuentra en Ciencias Sociales, Ciencias Humanas, Ciencias Aplicadas, Ciencias de la Salud y por último Ciencias Básicas. En cambio, la carrera del Doctorado, muestra una tendencia inversa a la de las carreras de grado: entre todas las ramas de conocimiento la más importante es la rama de Ciencias Básicas del sector público, seguido por Ciencias Humanas, Sociales, Aplicadas y de la Salud.

### *Mecanismos de ingreso*

En la actualidad rige de manera general la regla del "ingreso irrestricto", es decir, acceso directo a la carrera elegida sin cupos, sin aranceles, sin exámenes de ingreso en las universidades nacionales. Sin embargo, en la década del 90, algunas facultades (Medicina, Odontología) establecieron cupos y exámenes de ingreso. En distintas facultades se organizan cursos preparatorios con exámenes. La gratuidad incondicionada, o sea, sin la contraparte de un rendimiento académico ha conservado un amplio consenso en sectores estudiantiles, docentes y autoridades.

Sin embargo, existen más de quince mecanismos para el ingreso a la universidad pública según el criterio de cada universidad. La Universidad de Buenos Aires es la única que tiene un primer año de ingreso común (el Ciclo Básico Común). Atiende a



más de 100.000 ingresantes cada año (de los cuales unos 40.000 se calculan como repitentes).

En otras universidades hay cupos en las facultades de Medicina y Odontología, hay cursos preparatorios con examen y sin examen a nivel de carreras o de facultades, hay cursos preparatorios a distancia o presenciales, exámenes de ingreso, ingreso a carreras de grado pagando aranceles, ingreso directo gratuito, etc.

Existe un consenso generalizado sobre la deficiente formación previa de los ingresantes. En el CBC aproximadamente un 20% de los alumnos tienen dificultades de lectoescritura. Se organizan talleres para superar esta deficiencia. También se presentan dificultades en la comprensión de textos y en el desarrollo de un pensamiento argumentativo. La mayoría de los alumnos leen dos libros por año.

Frente a esta situación las respuestas son variables y divergentes. Una de las alternativas ha sido cooperar con la escuela media para mejorar el pasaje hacia la educación superior. La Secretaría de Políticas Universitarias creó el Programa de Articulación con la Enseñanza Media en el 2003 involucrando a unas 600 escuelas. En 2004-2005 las escuelas involucradas fueron del orden de 2.000 y el financiamiento de actividades alcanzó a 1.942.156 \$. Las actividades de apoyo a docentes y alumnos pretenden mejorar las posibilidades de los jóvenes que provienen de niveles sociales desfavorecidos.

Otra iniciativa es el Programa de Apoyo al último año del nivel medio/polimodal para la articulación con el nivel superior. En este programa se busca reforzar las competencias de los alumnos a través de las actividades previstas en el currículo de la escuela secundaria. Se realizó una experiencia piloto en 2004 y en 2005 participaron de la experiencia unos 40.000 alumnos de distintos lugares del país y colaboraron veinte universidades nacionales.

#### *Elaboración de indicadores falaces de eficiencia*

En los Cuadros 3 y 4 que siguen, se elaboró un indicador de eficiencia interna del sistema universitario que relaciona el número de egresados con el de nuevos inscriptos en función de la duración teórica de las carreras (5 años) y en función de la duración real de las carreras (6 y 7 años), que consideramos falaz aunque útil para ejemplificar las tendencias de las estadísticas oficiales. Así se confirma que por cada 100 nuevos inscriptos en las universidades públicas, tomando los 5 años de duración teórica de la carrera, egresan 22. De cada 100 nuevos inscriptos que hacen la carrera en 6 años, se gradúan 23 y de cada 100 nuevos inscriptos que hacen la carrera en 7 años, egresan 25.

Cuadro 4

*Relación entre Egresados 2005 y Nuevos Inscriptos de carrera de grado y pregrado, en Instituciones Universitarias de gestión estatal (2000, 1999, 1998)*

	Egresados 2005	Nuevos Inscriptos	Nuevos Inscriptos Año 1999	Nuevos Inscriptos
--	-------------------	----------------------	-------------------------------	----------------------

		Año 2000		Año 1998
Alumnos	64.113	290.385	280.697	248.049
Relación Egresados y Nuevos Inscriptos	100%	22 %	23 %	25 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anuario 2006 de Estadísticas Universitarias, SPU- McyE.

Elaboración Propia

En el Cuadro 4 se observa que el sector privado es más eficiente en la relación entre nuevos inscriptos y egresados. También se puede confirmar que es menos selectivo y más retentivo que el sector público. De cada 100 nuevos inscriptos que cursan la carrera en 5 años, egresan 36, a su vez de cada 100 que cursan en 6 años, egresan 40 y de cada 100 que cursan la carrera en 7 años egresan 44. Prácticamente duplican el valor de egresados cada 100 nuevos inscriptos del sector público. Sin embargo para analizar la eficiencia del sector en forma integral, hay que tener en cuenta que de cada 100 nuevos inscriptos, 79 están en el sector público y 21 en el sector privado (Cuadro 2).

Cuadro 5

*Relación entre Egresados 2005 y Nuevos Inscriptos de carrera de grado y pregrado, en instituciones universitarias de gestión privada (2000, 1999, 1998).*

	Egresados 2005	Nuevos Inscriptos Año 2000	Nuevos Inscriptos Año 1999	Nuevos Inscriptos Año 1998
Alumnos	22.981	52.083	57.791	51.967
Relación Egresados y Nuevos Inscriptos	100%	36 %	40 %	44 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anuario 2006 de Estadísticas Universitarias, SPU- MCyE.

Elaboración Propia

### **Mapeo de la oferta de educación superior**

En nuestro país la educación de nivel superior tiene una participación considerable y creciente dentro del sistema educativo total. Los alumnos que asisten al nivel superior representaban en el segundo milenio el 15.6% de la matrícula total del sistema educativo.<sup>6</sup> Los matriculados en la educación superior no universitaria constituyen el

---

<sup>6</sup> Cfr. información del Relevamiento Anual 2000 y del PMSIU.

4% del total, mientras que los universitarios el 11.6%. Veinte años atrás la matrícula del nivel superior en su conjunto tenía una significación cuantitativa menor, representaba el 8.8%<sup>7</sup> de la matrícula total del sistema.

Respecto a la participación de la matrícula de educación superior en la matrícula total de cada sistema educativo se observan situaciones heterogéneas en las distintas regiones. En la Bonaerense la educación superior representa el 18.2% del alumnado total de su sistema educativo, mientras que en la Nordeste solo el 9.4%. Además en todas las regiones, salvo la Sur, se advierte que en las provincias más pobres el porcentaje de participación de la educación superior es menos significativo cuantitativamente que en las más ricas.

Concomitantemente, el peso de la matrícula de estudios superiores en la población total es cada vez mayor. El número de estudiantes por cada 10.000 habitantes pasa de 7 en 1914, a 32.4 en 1950, 106.7 en 1970 y 149 en 1980<sup>8</sup>. Actualmente la relación es de 478 estudiantes de nivel superior por cada 10.000 habitantes. El mismo indicador considerando solo a los estudiantes universitarios es de 356.7 cada 10000 habitantes. Mientras que el número de estudiantes no universitarios cada 10.000 habitantes es de 122.1.<sup>9</sup>

No obstante la gran expansión y crecimiento de la cobertura de la educación superior en nuestro país en las dos últimas décadas, su distribución y características distan de ser homogéneas en las distintas provincias y regiones.

El nivel superior ha tenido un fuerte crecimiento en términos de cantidad de instituciones que ofrecen el servicio educativo, del número de alumnos atendidos y la cantidad y diversidad de carreras que se cursan y títulos que se expiden. Las instituciones universitarias y no universitarias de nivel superior ofrecen en el total del país más de 11.000 títulos.

Los datos consultados del Informe Dirie y otros (2001), muestran una gran heterogeneidad en cuanto a la cobertura de estudiantes de grado- pregrado y de posgrado, teniendo en cuenta las diversas regiones en las que se divide Argentina conforme a los CPRES (Consejos de Planificación Regional de Educación Superior).

Las regiones con mayor cobertura estatal y privada para estudiantes de grado y pregrado y nuevos inscriptos, en orden de importancia, son: la Metropolitana, la Centro-Oeste, Bonaerense y Centro-Este. En la región Sur y Noreste no tienen oferta privada y el servicio educativo es cubierto sólo -en el Noreste con un incipiente desarrollo privado- por las instituciones públicas.

En la distribución por regiones de la oferta de posgrado, se mantiene la misma proporción respecto de la gran heterogeneidad y el fuerte desequilibrio entre las zonas de desarrollo urbano como la Metropolitana y la zona más desfavorecida por la cobertura educativa, como la región Sur.

Se corrobora que los estudiantes de posgrado concurren mayoritariamente a instituciones de gestión estatal y que desde el año 2000 al 2006 aumentó el porcentaje de estudiantes de instituciones del sector público del 71% al 77%, disminuyendo el

---

<sup>7</sup> Daniel Cano (1985), *La Educación Superior en Argentina*, CEAL, Buenos Aires.

<sup>8</sup> Extraído de: Cano, D. op.cit.

<sup>9</sup> Indicador construido en base a los resultados provisionales de población total del país, Censo de Población y Viviendas 2001 y la matrícula de nivel superior no universitario y universitario del año 2000 (resultados provisionales), extraído: Dirie & otros

porcentaje del sector privado del 29% al 23%. Resulta significativo reconocer que el número de estudiantes del sector estatal de la carrera de Doctorado aumentó entre el 2000 y el 2006, 2,3 veces a la vez que en el sector privado disminuyó. Los estudiantes de la carrera de Maestría tuvieron un crecimiento similar en el sector de gestión estatal como en el privado. En el primero crecieron 1,7 veces y en el segundo 1,5 veces. El mayor crecimiento de los estudiantes de Doctorado del sector de gestión estatal, seguramente obedece a las políticas de becas otorgadas por el CONICET, las universidades junto a otros organismos como el INTA, la Agencia, etc., para fomentar el desarrollo de lo posgrados académicos.

### Personal docente

Del total de docentes universitarios en el año 2005, el 41% tiene la categoría Profesor (adjuntos, asociados y titulares) y el 59% restante pertenece a la categoría de docentes auxiliares. A su vez, del 41% de los profesores de las universidades nacionales, el 20,2% tiene dedicación exclusiva (dedicación exclusiva a las tareas de enseñanza e investigación con 40 horas semanales), el 25,3% tiene dedicación semi-exclusiva (20 horas semanales) y el 54,5% tiene dedicación simple (menos de 10 horas semanales). Entre los auxiliares docentes, sólo el 8% tiene dedicación exclusiva y el 20% semi exclusiva, en tanto que el 72 % restante tiene dedicación simple. Desde el punto de vista de las estrategias de enseñanza estos indicadores sugieren que la mayor parte del tiempo de clase de nuestros jóvenes universitarios, están en contacto con jóvenes profesionales, sin experiencia profesional ni pedagógica. Las causas de esta deficiente distribución de nombramientos y dedicaciones tiene un fundamento financiero: es más barato contratar muchos jóvenes *ad honorem* o con salarios bajos para atender una población estudiantil masiva, que contratar profesionales con expertisia, antigüedad y máxima dedicación. Aparece una tendencia en nuestro sistema universitario muy clara: en aquellas unidades académicas donde recae la responsabilidad docente en los profesores más que en los auxiliares, donde hay mayor dedicación horaria y mayor número de docentes con diplomas o certificados de pos grado, se eleva la calidad de la enseñanza de los cursos. Sin embargo la masividad de la matrícula privilegia el reclutamiento de docentes jóvenes sin experiencia.

Cuadro 5  
*Cargos docentes por categoría, 2005*

	Total	Profesores*	Docentes Auxiliares**
Universidades Nacionales	119,339	49,041	70,298
Porcentaje %	100	41,1	58,9

\* Profesores: Titular, Asociado y Adjunto

\*\* Docentes Auxiliares: Jefe de Trabajos Prácticos, Ayudante de 1ª y 2ª

Fuente: SPU, *Anuario 2005 de Estadísticas Universitarias*, página 182  
Elaboración Propia

Cuadro 6  
*Cargos docentes por categoría y dedicación*

	Exclusiva		Semi Exclusiva		Simple		Totales	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Profesores	9,886	20,2%	12,424	25,3%	26,731	54,5%	49,041	100%
Auxiliares	5,563	8%	13,936	20%	50,798	72%	70,298	100%

**Fuente:** SPU, *Anuario 2005 de Estadísticas Universitarias*, página 180  
**Elaboración Propia**

Del total de cargos docentes la mayoría (56%) tiene dedicación simple y una minoría tiene dedicación exclusiva. Entre los docentes que tienen dedicación exclusiva la mayoría son Adjuntos (30,97%), le siguen los JTP (28,36%) y finalmente los Titulares (21,52%).

Se puede reconocer que el mayor índice de crecimiento de las dedicaciones exclusivas se produjo en los años 2001 a 2002 y del 2005 al 2006, promovido por las políticas de concentración de las dedicaciones concomitantemente con el aumento del presupuesto. Entre 1994 y 2006 el número de investigadores que perciben el incentivo a la investigación aumentó 1,7 veces. En el 2005, el 57 % de los investigadores incentivados tenían dedicación exclusiva. El mayor número de investigadores incentivados del año 2005 que tiene dedicación exclusiva pertenece a la categoría III de investigación (de las cuales, I es la más alta y V la más baja).

A su vez el mayor número de docentes investigadores incentivados, por área de conocimiento se concentra en Naturales y Exactas (representan un 68% del total de investigadores incentivados), le siguen los de Ingeniería y Tecnología, Humanidades, Agrícolas, Médicas y por último Sociales.

En el Cuadro 7 se compara los cargos docentes por categoría desde 1995 hasta 2011, y se reconoce el aumento relativo de los docentes auxiliares en dicho período respecto de la planta funcional docente total. En cuanto al porcentual de Docentes Auxiliares representan un 55% en 1995 y en 2011 aumentan al 60% en contraste con los Profesores que en 1995 representaban el 46% del total y en 2011 disminuyeron al 40%.

Cuadro 7  
*Cargos docentes por categoría, años 1995, 2005 y 2011*

Año 1995	Total	Profesores*	Docentes Auxiliares**
Universidades Nacionales	87209	40,221	46,988

Porcentaje %	100	46,12	53,88
Año 2005	Total	Profesores*	Docentes Auxiliares**
Universidades Nacionales	119,339	49,041	70,298
Porcentaje %	100	41,1	58,9
Año 2011	Total	Profesores*	Docentes Auxiliares**
Universidades Nacionales	162,614	59,697	97,111
Porcentaje %	100	40,28	59,72

\* Profesores: Titular, Asociado y Adjunto

\*\* Docentes Auxiliares: Jefe de Trabajos Prácticos, Ayudante de 1ª y 2ª

Fuente: SPU, *Anuario 1996 de Estadísticas Universitarias*, versión online s/p.

SPU, *Anuario 2005 de Estadísticas Universitarias*, página 182.

SPU, *Anuario 2011 de Estadísticas Universitarias*, página 167.

Elaboración Propia

Cuadro 8  
*Cargos docentes por categoría y dedicación, años 1995, 2005 y 2011*

Año 1995	Exclusiva		Semi Exclusiva		Simple		Totales	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Profesores	6,441	16,02	8982	22,33	24,798	61,65	40,221	100%
Auxiliares	3,783	8,05	9,238	19,66	33,967	72,29	46,988	100%
Año 2005	Exclusiva		Semi Exclusiva		Simple		Totales	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Profesores	9,886	20,2	12,424	25,3	26,731	54,5	49,041	100
Auxiliares	5,563	8,0	13,936	20,0	50,798	72	70,298	100
Año 2011	Exclusiva		Semi Exclusiva		Simple		Totales	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Profesores	13,438	22,51	13,224	22,15	33,035	55,34	59,697	100
Auxiliares	6,917	7,12	17,237	17,15	72,957	75,13	97,111	100

Fuente: SPU, *Anuario 1996 de Estadísticas Universitarias*, versión online s/p.

SPU, *Anuario 2005 de Estadísticas Universitarias*, página 180.

SPU, *Anuario 2011 de Estadísticas Universitarias*, página 167.

El Cuadro 8, evidencia un incremento de los profesores con dedicación exclusiva desde 1995 hasta 2011 que va de un 16% hasta el 23% en forma contraria al decrecimiento de los docentes auxiliares con exclusiva que disminuyen del 8% al 7%. Esta relación se corresponde con el aumento del porcentaje de docentes auxiliares con dedicación simple que en 1995 representaban el 72% del total y en 2011 el 75% en contraste con el decrecimiento de los profesores con dedicación simple que en 1995 representaban el 62% y en 2011 el 55%. Creemos reconocer en esta tendencia la incidencia de las políticas de Incentivos a la Investigación Científica y sus respectivas categorizaciones, que impulsan al aumento de las dedicaciones exclusivas y semi- exclusivas promovidas por la SPU desde finales de los 90.

## **Financiamiento**

La participación porcentual del presupuesto transferido a las universidades nacionales en el Producto Bruto Interno del 2006, representa el 0,6 que resulta equivalente a la participación porcentual en el PBI del año 2001 (el indicador más alto), tal como se ve en el Cuadro 25 del Anexo Financiamiento.

La distribución de los Recursos Adicionales muestra los programas de la SPU (algunos continúan de la gestión anterior y otros son nuevos) que tienen mayor atención presupuestaria y denotan algunas prioridades desde el punto de vista de las políticas públicas aplicadas al sector. Los que reciben más presupuesto son los acuerdos salariales, el Programa de Incentivos a los Investigadores, el PROMEI (programa de mejoramiento de las ingenierías), el FONID, el Programa de Apoyo a las Universidades Nuevas, el programa de Seguridad en Universidades Nacionales y una suma de dinero muy importante se reserva para “otros conceptos” sin especificar.

La ejecución presupuestaria de las universidades muestra que el mayor gasto se aplica al personal y representa el 75,85%. En bienes de consumo, bienes de uso y transferencia gastan el 12,85% y el resto en servicios no personales y otros inicios.

Según los datos que se presentan en los Cuadros 34 y 35, los gastos corrientes y de capital por estudiante para el año 2006 alcanzan los 3,080 \$ y los gastos corrientes de funcionamiento y transferencias para el mismo año, representan 2,940\$. El programa de becas para estudiantes se ha desarrollado desde el año 1996 hasta el 2007. La mayor cantidad de becas otorgadas y el mayor presupuesto aplicado a las mismas, se concentra entre los años 2005-2006 y en el 2007 alcanza el máximo nivel en la evolución de los recursos (25 millones de pesos). Dado que el programa de becas se ha efectivizado con mayor cantidad de recursos recientemente, los responsables de la Secretaría de Políticas Universitarias, no tienen aún indicadores de impacto del programa desde el punto de vista de los perfiles socio económicos de los sujetos beneficiarios y su rendimiento.

La ejecución presupuestaria de las universidades públicas, demuestra que el gasto aplicado a sus recursos docentes, no docentes y bienes de consumo consume casi la totalidad del presupuesto y la principal fuente de financiamiento sigue siendo el Tesoro Nacional (prácticamente el 96%). Analizando los montos totales por año asignados al

sector universitario se observa a simple vista un incremento considerable en los últimos siete años. De casi 2 mil millones de pesos asignados en el año 2003, las universidades pasaron a recibir más de 10 mil millones en el año 2010. Para comprender acabadamente este incremento es necesario considerar la inflación que se desata en Argentina a partir del año 2006, para lo cual se han deflactado los montos asignados según el acumulado de las variaciones del índice de precios al consumidor desde el año 2003 (Marquina, 2012: 81)

## **Parte II**

### **El “mal llamado” sistema de educación superior en Argentina. Dimensiones de análisis**

La educación superior en la Argentina es un caso típico y también específico de un sistema binario, cuya especificidad radica en que la mayor oferta educativa del nivel superior no universitario se concentra en la formación docente (comparada con la tendencia internacional de los sistemas binarios). A su vez, la mayor concentración de la matrícula se produce en el nivel universitario público. En este sentido se caracteriza por una gran diversidad en su oferta educativa, con significativas superposiciones en cuanto a los títulos y diplomas ofrecidos en el nivel universitario y no universitario y una fragmentación visible en el conjunto del sistema conformado por diferentes tipos de instituciones desarticuladas entre sí (Dirié, Mollis y otros, 2001). Esta situación se produce como consecuencia de históricas políticas educativas fragmentadas e implementadas por distintos gobiernos, en función de intereses, proyectos políticos y modelos económicos diferentes para la educación (Gentile, 2014). Como consecuencia, el nivel superior de educación ofrece una variedad de instituciones que difieren en la calidad y en sus misiones específicas. Así se desarrolló una fragmentación costosa y conspirativa contra el funcionamiento eficiente del conjunto del nivel superior de educación debido a que los sectores que lo conforman nunca establecieron canales de articulación entre los distintos tipos de formación que el nivel superior brindaba (universitaria y no universitaria) y nunca se reciclaron las ofertas educativas ya instaladas. Por el contrario, las políticas de la educación superior en cuanto a su modalidad de oferta, se puede caracterizar como una superposición fragmentada costosa e ineficiente orientada en la última década por el perfil del potencial consumidor<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> De acuerdo a los informes consultados del Ministerio de Educación y de la SPU, se puede observar el crecimiento acelerado de la nueva oferta pública y privada en las zonas urbanas con mayor densidad



## Problemas que surgen por la superposición y desarticulación de la oferta<sup>11</sup>

- El principio organizacional básico de los sistemas de educación superior diversos –como el norteamericano, el chileno o el finlandés–, es que funcionan como un “todo articulado”. Nuestro conjunto de instituciones universitarias y no universitarias, no funciona como un “sistema” con partes articuladas entre sí. El problema entonces no es la “diversidad” de ingresos universitarios y de oferta, sino la falta de planeamiento conjunto y la falta de articulación entre el nivel secundario y el pos secundario (Clark, 2001:15)
- El problema de la educación superior argentina no es la masividad en sí, sino la falta de una estructura adecuada a la demanda social creciente por la educación superior. Por eso es indispensable configurar un sistema de educación superior articulado con el secundario que ofrezca además, diversas “rutas” de formación, comunicadas entre sí.
- Si se ofrecieran distintas “rutas de formación” pos secundaria a los jóvenes en edad correspondiente, el porcentaje de egresados universitarios respecto de los ingresantes al sistema, probablemente se elevaría (como sucede en los países industriales) en la medida que los niveles de retención de la matrícula aumentarían en otros segmentos de la educación pos secundaria
- La coexistencia de diferentes sistemas de ingreso en las universidades obedece a que la educación superior argentina en su conjunto, no es homogénea sino heterogénea. Existe una correspondencia entre la heterogeneidad institucional y la heterogeneidad de los sistemas de ingreso. Lo que es bueno para una institución con determinadas características, puede no serlo para otra. En general los países que tienen sistemas de educación superior con instituciones diversas, tienen diversas políticas de ingreso. Si bien el sistema de acceso a la Universidad en Argentina es directo, existen distintas modalidades de ingreso a las universidades públicas que van desde cursos de verano para ingresantes, ciclos de nivelación hasta el llamado Ciclo Básico Común de la UBA.

---

poblacional y mayor poder adquisitivo, junto al crecimiento de la oferta privada en las zonas urbanas de las regiones con mayor potencial económico o derivado del desarrollo político provincial.

<sup>11</sup> Un análisis detallado de este listado, se encuentra en Mollis, Marcela (2008) “Las reformas de la educación superior en Argentina para el nuevo milenio” en *Valiação* (Campinas) v.13 n.2 Sorocaba <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772008000200012>

Todas estas formas de acceso a la universidad reflejan distintas estrategias de selectividad coexistente con un discurso homogéneo de ingreso directo (Dirié, C. Mollis, M. y Otros, 2001)

### **Presentación y análisis de las políticas: el planeamiento estratégico**

La Educación Superior compite con otros niveles de educación y con otros servicios sociales por los recursos de un Estado presionado para reducir su gasto por razones independientes del conjunto de necesidades y urgencias sociales del país. Al demandar recursos tiene que enfrentar en muchos casos, un problema de legitimidad social, en parte construido para justificar la reducción del Estado, en parte por su propia desvinculación de aquel conjunto de necesidades y por su incapacidad para superar el corporativismo y auto transformarse en un nivel clave para el funcionamiento del resto del sistema educativo nacional (Coraggio & Vispo, 2001).

La consideración económica correcta respecto del planeamiento estratégico supone que la inversión en la educación superior debe ser dimensionada, estructurada y programada en el tiempo de manera óptima (relación entre recursos y resultados directos e indirectos) en función de los objetivos estratégicos que se quieren lograr. Si no se puede diseñar el planeamiento a partir de la inversión requerida, tampoco se podrá desarrollar una oferta articulada y coherente, ni habrá crecimiento a mediano y largo plazo, y la escasez de recursos económicos será aún peor. La espiral descendente de la recesión se aplica también al sistema educativo y científico (menor inversión-menor calidad y cobertura-, menor crecimiento-menores recursos tributarios-menor inversión, etc. etc.) con la dificultad adicional de que los tiempos de recuperación son mucho más largos e irreversibles bajo el nuevo paradigma tecnológico centrado en el conocimiento.

Optimizar supone reorganizar y reconvertir los sistemas generados dentro del estilo industrialista de desarrollo. La necesidad de una reforma estructural de los sistemas de educación superior está presente en todos los países, tiene grados diversos de avance y se hace desde puntos de partida también diversos. Tanto en lo relativo a la inversión en términos de proporción del PIB, del PIB *per cápita*, o en términos de gasto por alumno o por graduado, así como en lo relativo a la tasa de cobertura y calidad, al peso relativo del sector público y privado, al carácter nacional o provincial de lo público, universitario y no universitario, los indicadores disponibles permiten advertir importantes conclusiones (Coraggio, 2001; Furths: 1992).

La mayoría de las políticas implementadas durante la década del 90 y primera del 2000, fueron orientadas por una *perspectiva economicista* de la eficiencia interna y la mercantilización de los servicios educativos. Esto, junto con la evidente dificultad del sistema universitario público para responder a los cambios tecnológicos y sociales con rapidez y creatividad -tanto por razones estructurales como por la propia restricción presupuestaria-, han logrado poner en una posición reactiva a los agentes de la educación pública superior (Mollis, 2014; Chiroleu & otros, 2012)

El desafío consiste en crear las condiciones para que Educación Superior pueda asumir un proyecto de transformación del conjunto del sistema de educación superior privada y estatal (universitario y no universitario) hacia una integración articulada y responsable de la oferta.

La segmentación institucional que caracteriza nuestro mapa de la oferta -y también caracterizó a la oferta de la educación superior europea- requiere el desarrollo de opciones y alternativas diferentes a la existencia de los modelos binarios segmentados. En la literatura internacional se puede reconocer las ventajas de la llamada integración institucional acompañada de la diversidad de programas dentro de la universidad, en tres casos de reformas de la educación superior (Alemania, Suecia y Francia) (Clark & Neave, 1992).

En tanto que la “oferta segmentada binaria” pretende dejar fuera de la universidad, el saber y la formación necesarios para desarrollar nuevas ocupaciones al servicio de una demanda de empleo puntual y cambiante, la alternativa “integral” intentó ubicarlos dentro del ámbito académico. Para lograr dicho propósito se organizó un doble carril del currículo, basado en un núcleo común que luego se bifurcaba en una ruta profesional o vocacional y otra académica. A modo de reflexión final, Guy Neave describe los términos aquí utilizados del siguiente modo:

“La diversidad (el estado), la diversificación (el proceso) y la diferenciación (el resultado) conllevan visiones muy especiales sobre cómo debería ser la relación apropiada entre el gobierno, la educación superior y la sociedad así como en un plano más amplio representan una particular visión del vínculo que debería existir entre las comunidades locales y las nacionales” (Neave, Guy, 2001: 349)

Otro desafío importante a tener en cuenta, es la eficiencia interna del llamado sistema de educación superior, que no ha sido evaluada en su conjunto hasta ahora. Entre 1994 y 1995, durante la administración del Secretario de Políticas Universitarias Dr. Juan Carlos del Bello, se elaboraron estadísticas universitarias que luego fueron reproducidas en algunos informes del World Bank. Estos mostraban una tasa de egreso del nivel universitario argentino de 20 cada 100 egresados aproximadamente, considerado un indicador de ineficiencia de dicho nivel. Sin embargo, en dichos informes no se realizó el análisis de la tasa del nivel de egreso de la educación superior no universitaria en forma articulada con la tasa mencionada. Si se tiene en cuenta un estudio comparado entre los modelos de educación superior norteamericano y europeo caracterizado por la integración institucional y la diversidad de programas (como se ha señalado más arriba), las tasas de egreso del nivel superior son más elevadas (alrededor de 35 y 45 cada 100 egresados) debido a la estructura articulada de la educación superior (terciaria – colleges- y universitaria). Por lo tanto, el indicador de eficiencia interna construido sólo a partir de la tasa de egreso universitario resulta falaz sin articularlo con las tasas de egreso del resto del sistema de educación superior si se lo compara internacionalmente. El modelo binario argentino, privilegió históricamente al diploma universitario como el único título superior prestigioso para ingresar al mercado laboral -ya fuera del sector servicios o del sector productivo-. Es así

como la demanda social por el nivel universitario en Argentina es superior al resto de los países europeos y aún norteamericano. La nula o poca selectividad inicial del nivel universitario, esto es el sistema de acceso directo, genera que la selectividad educativa se produzca al interior de las carreras universitarias. El sistema de exámenes, de promoción y correlatividades de las materias, y el tiempo de dedicación al estudio son tres factores que inciden en el rendimiento de los estudiantes y por lo tanto en la tasa de egreso. Cuanto más diversificado esté el sistema integrado de educación superior, menor es la demanda que se genera sobre la institución universitaria. A su vez, cuanto mayor es la demanda social hacia la universidad con un sistema de acceso directo, mayor es la incidencia de la selectividad interna de los cursos. Esto explica que la tasa actual de 25 egresados cada 100 es razonable desde el punto de vista de la selectividad meritocrática interna. Ahora bien, las universidades de gestión privada, tal como se ve en el Cuadro 4, presentan una tasa de egreso que va de 36 a 44 egresados cada 100 que obedece a la mayor retención que genera el modelo de ingreso no directo, combinado con una menor influencia de la selectividad interna ya que los aranceles o las cuotas inciden en la retención de los alumnos.

Como se ha dicho, los indicadores de eficiencia del sistema de educación superior, tienen que tener en cuenta ambos circuitos de gestión pública y privada, la influencia de la modalidad de acceso y los criterios de selectividad internos. Si las tasas de egreso representan alta selectividad interna, significa que el nivel selecciona a los candidatos mejor preparados para que egresen durante el proceso de estudio. El tiempo de dedicación al estudio es otra variable relevante para construir los indicadores. Cuando los estudiantes en su mayoría trabajan, el tiempo real de duración de las carreras se alarga. Por lo tanto los índices de eficiencia interna tienen que tener en cuenta el tiempo teórico y real de la duración de las carreras para convertirse en indicadores legítimos de dichos procesos. Es altamente probable que este procedimiento requiera mayor inversión de recursos para la educación superior que aquellos modelos en los que se aplican estrategias de ingreso fuertemente selectivas y estructuras diversificadas de sistemas integrados de educación superior.

*En suma*, para mejorar el proceso de democratización externa e interna del sistema de educación superior en Argentina, en primer lugar hay que construir al sistema de educación superior y dejar atrás la histórica coexistencia de dos circuitos desarticulados. En segundo lugar, orientar la demanda en función de una estructura diversificada de instituciones y programas integrados. En tercer lugar, seleccionar los talentos para las carreras consideradas prioritarias para el desarrollo nacional y garantizar el acceso universal a las instituciones de educación superior que se vinculen con el mundo del trabajo.

### **Problemas argentinos de la educación superior universitaria y no universitaria**

Los informes que hemos consultado<sup>12</sup> coinciden en señalar que el sistema de educación superior en Argentina, tiene un carácter binario que se traduce en la existencia de dos circuitos paralelos y diferenciados: por un lado los estudios universitarios y por el otro, los estudios ofrecidos por instituciones de nivel superior no universitario. En la Argentina no se ha planteado desde el punto de vista del diseño de las políticas educativas, una articulación formal entre ambos circuitos (aunque sí se han desarrollado algunas experiencias y organizado talleres sobre la temática). Esta desarticulación produce una marcada asimetría en la demanda - la matrícula del nivel superior universitario es notablemente más alta que la del no universitario (75% y 25% respectivamente), aunque éste último tiene miles de unidades educativas más que el primero. Asimismo, estos informes señalan las debilidades de uno y otro:

Respecto al nivel universitario:

- La tradición académica del modelo francés o europeo central, expresada en la extensa duración de los planes de estudios y en los diseños curriculares rígidos con escasa articulación entre el saber y el saber hacer.
- La expansión simultánea de universidades con idénticas misiones, puesta de manifiesto tanto en la creación de universidades, institutos universitarios, y carreras como en el incremento de la matrícula. Expansión que, debido a la falta de una clara definición política en cuanto al tipo de formación prioritaria, ha conducido a una gran heterogeneidad en la calidad de la educación y una ineficiente superposición de la oferta
- La escasa relación formación- empleabilidad
- La escasa o nula permanencia en la educación superior de jóvenes pertenecientes a los sectores sociales más bajos o de escaso rendimiento académico en los niveles previos

Por lo dicho, los cuellos de botella que se plantean son:

- Poca presencia de organismos de coordinación orientados por una planificación estratégica consensuada entre los sectores de las economías regionales, las fuerzas vivas de las comunidades (ONGs, cooperativas, instituciones sin fines de lucro) y los gobiernos locales (a pesar de la existencia de los CPRES)
- Dificultad para promocionar o priorizar carreras de grado y de pos grado necesarias para el desarrollo de la nación (científicas y tecnológicas) y desalentar otras carreras de grado orientadas al sector servicios, por parte de las políticas públicas de la Secretaría de Políticas Universitarias
- Dificultad para articular políticas de Becas para doctorados entre instituciones del campo científico tecnológico (CONICET, la Agencia y el

---

<sup>12</sup> Nos referimos a los informes y documentos entregados durante las sesiones plenarias, a los integrantes de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Educación Superior del MECyT durante el año 2001, y los sucesivos Informes de los Países miembros de la UNESCO a través del Observatorio de la Educación Superior de la IESALC y los informes publicados por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) 2005-2010

Ministerio de Ciencia y Tecnología y los organismos vinculados al desarrollo productivo (INTI, INTA, MERCOSUR, etc)

- Dificultad para fomentar instituciones de educación superior, orientadas por una única misión formadora de elites científicas, tecnológicas y culturales
- Dificultad para articular la formación de los profesores a nivel universitario para enseñar en los niveles inferiores del sistema
- Dificultad para consolidar y fortalecer un sistema tutorial que incida en el tránsito del nivel medio al superior

En cuanto al nivel superior no universitario:

- Una lógica de organización institucional, propia de la escuela secundaria es decir del nivel previo de escolarización
- La inexistencia de trabajo en equipos docentes, ya que la enseñanza la realiza exclusivamente el profesor a cargo del curso
- El acceso a cargos docentes no substanciado por concursos
- El régimen de designación de docentes por horas cátedra que origina la figura del llamado "profesor taxi", repercute también en la posibilidad de constituir equipos docentes calificados.
- Inadecuada formación técnica a los requerimientos dinámicos del sistema socio productivo.

Este estado de situación de los sectores universitario y no universitario, sumado a la desarticulación entre ambos provoca,

- perjuicios a los estudiantes del sector no universitario cuyos estudios son terminales, ya que no cuentan con sistemas de acreditación que les permitan una circulación fluida con las universidades;
- aunque en menor medida, perjuicios a los alumnos que inician sus estudios en universidades y pretenden continuarlos en un instituto terciario;
- ineficiencia en la administración de los recursos para el nivel; y
- un marcado desfasaje entre la formación recibida y la requerida por un contexto de rápidos cambios socioeconómicos, en los cuales la generación, transferencia y distribución del conocimiento se han convertido en un eje central de la relación con la empleabilidad.
- perjuicios a nivel generacional y nacional, en cuanto a la formación de elites dirigentes con capacidad de producir conocimientos científicos, tecnológicos y culturales que impacten en el mediano y largo plazo en la capacidad productiva de la Argentina

Es importante mencionar como aporte al diagnóstico realizado, el trabajo que ha llevado a cabo la SECYT para detectar los temas vacantes en las distintas disciplinas científicas. En la actualidad los problemas se presentan de manera compleja, requieren abordajes transdisciplinarios tanto en la investigación como en las políticas de innovación. Las respuestas mono disciplinares resultan insuficientes. Un mayor número de ingenieros no resuelve las insuficiencias de la

industrialización en las que intervienen problemas de logística, diseño, informática y otros factores. La calidad de las organizaciones públicas y de las instituciones sociales (el capital social) son factores decisivos para el éxito de cualquier modelo de desarrollo y dependen de la intervención de distintos tipos de especialistas (sobre todo, de las ciencias sociales). Las ciencias sociales están sub-representadas en el conjunto de los doctores, junto al campo de la educación que en términos cuantitativos y cualitativos afronta desafíos significativos que no tienen correlato con la formación de especialistas de alto nivel en el sistema de posgrado. Por otro lado, los problemas de la gestión pública y del desarrollo social ponen en evidencia la necesidad de especialistas en problemas críticos como la pobreza, la violencia infantil, la drogadicción, la gestión de emprendimientos sociales, la seguridad, la gestión eficiente y solidaria de los organismos públicos, etc. Un sector como las industrias culturales exige tanto la participación de ingenieros como de analistas simbólicos, arquitectos, diseñadores, informáticos y artistas. La reconstrucción de la sociedad y del Estado, la reingeniería social, exige tanto voluntad política como conocimientos diversos y especializados (Perez Lindo, 2008).

Teniendo en cuenta la dimensión y la complejidad del sistema educativo sorprende que Argentina invierta tan poco en la formación de graduados con el máximo nivel (doctores, magisters, investigadores) en ciencias de la educación. Además el crecimiento de la educación a distancia, hace pensar que harán falta informáticos pedagógicos y pedagogos orientados a la enseñanza virtual. Por otra parte, la Argentina tiene un bajo desarrollo en el campo de las ciencias cognitivas en el que participan disciplinas importantes como las neurociencias, la inteligencia artificial, la cibernética, las psicologías cognitivas, las teorías de la inteligencia. Este campo de conocimiento influye en sectores distintos como la informática, la educación, la psicología, la medicina. En la actualidad existe un doctorado en Ciencias Cognitivas que depende de la Universidad Nacional del Nordeste y algunos núcleos del CONICET que se ocupan del área.

Este diagnóstico cobra especial relevancia en un contexto socioeconómico global en el que las formas de producción de bienes y servicios cambian vertiginosamente y la sociedad avanza hacia transformaciones basadas en el desarrollo tecnológico y científico. Se espera que la Educación Superior cobre importancia y consideración tanto a nivel social como gubernamental. A partir de este reconocimiento, se plantea la necesidad de avanzar hacia una propuesta de articulación de los componentes del sistema de educación superior, para superar el estado caótico en el que se encuentra la oferta actualmente.

### **Parte III**

#### **Estrategias de mejora para la educación superior en la Argentina**

De la información presentada hasta aquí, surge un conjunto de ideas que se organizan en torno a cuatro grandes problemas de la educación superior. Esos problemas pueden resolverse mediante la aplicación de políticas tendientes a superar las debilidades para lograr la democratización educativa y las tensiones que se generan.

- Políticas de articulación para configurar el sistema de educación superior y superar la coexistencia y superposición caótica de la oferta (niveles, instituciones, carreras)
- Políticas académicas, para orientar la formación y el entrenamiento de los recursos necesarios para el desarrollo cultural, tecnológico, económico y social
- Políticas del conocimiento, para fortalecer la producción, difusión y aplicación de los conocimientos en las áreas de vacancia y para satisfacer las necesidades que emergen de las urgencias sociales sin resolver, que demandan conocimiento científico local y aplicado
- Políticas de coordinación y regulación para aprovechar los organismos existentes y favorecer el planeamiento estratégico (avanzar con lo CPRES y con las ONG, Cooperativas, Municipios, formación y capacitación de cuadros y funcionarios públicos)

Para cada política, se proponen dispositivos asociados con estrategias de mejora.

- Políticas académicas con mayor posibilidad de impacto

#### 1.1) PROMOVER, EXTENDER Y FORTALECER LA ARTICULACIÓN ENTRE LA UNIVERSIDAD Y EL RESTO DEL SISTEMA

La Secretaría de Políticas Universitarias creó el Programa de Articulación con la Enseñanza Media en el 2003 involucrando a unas 600 escuelas. En 2004-2005 las escuelas involucradas aumentaron a 2.000 y el financiamiento de actividades alcanzó a 1.942.156\$. Las actividades de apoyo a docentes y alumnos pretenden mejorar las posibilidades de los jóvenes que provienen de niveles sociales desfavorecidos.

Otra iniciativa es el Programa de Apoyo al último año del nivel medio/polimodal para la articulación con el nivel superior. En este programa se busca reforzar las competencias de los alumnos a través de las actividades previstas en el currículo de la escuela secundaria. Se realizó una experiencia piloto en 2004 y en 2005 participaron de la experiencia unos 40.000 alumnos de distintos lugares del país y colaboraron veinte universidades nacionales. Deben promoverse o crearse nuevos programas de articulación con la escuela media mediante la creación de la figura escolar del Tutor (pedagogos), que armen programas de articulación entre las ofertas de educación superior y los dos últimos años de la escuela secundaria



- 1.2) En el grado: FOMENTAR CARRERAS PROFESIONALES PRIORITARIAS PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, DESARROLLO SOCIAL Y EDUCATIVO, Y CREAR EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE PROFESORES UNIVERSITARIOS (PROMEPU)

La Secretaría de Políticas Universitarias en el período analizado, creó dos programas especiales para atender déficits en áreas profesionales. El primero es el Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería (PROMEI) y el segundo es el Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Agronomía (PROMAGRO). A primera vista es evidente que se quiere fortalecer la dotación de recursos humanos altamente calificados para la industria y el agro. En el caso de las ingenierías también se percibe en este momento una demanda de especialistas en distintas ramas en plena reconversión. Pero uno de los motivos por los cuales se crearon estos proyectos es porque en estas carreras se cumplieron los procesos de acreditación y la SPU decidió atender las demandas que surgían del diagnóstico respectivo. Se trata de un buen ejemplo de coherencia institucional.

El diseño de ofertas académicas de acuerdo a una supuesta especialidad que demanda el mercado no ha resultado satisfactorio. Un ejemplo en este sentido es la Ingeniería Forestal en Santiago del Estero. No ha dado lugar como se esperaba al mejoramiento del sector forestal en la provincia. También ocurre en Informática que mientras el campo educativo resulta uno de los principales teatros de aplicación, las carreras de sistemas en el país siguen concentradas en otras especialidades. Además habría que colaborar con los programas que existen para evitar el éxodo de los mejores profesionales, científicos y técnicos hacia el exterior que alcanza a cerca de 100.000 personas. Hubo varios intentos en los últimos 20 años para lograr la repatriación de científicos y académicos. En la actualidad la SECYT desarrolla el programa RAICES que procura establecer vínculos de cooperación y políticas de radicación en diversas instituciones universitarias y científicas nacionales.

Es indispensable crear un Programa de Mejoramiento para Profesores Universitarios (PROMEPU) que tenga en cuenta la articulación con la escuela media y el nivel terciario. Promover circuitos de capacitación y entrenamiento diferenciales, que articulen los niveles y favorezcan el impacto de la formación universitaria de los profesores en el nivel secundario sobre todo en las disciplinas: matemáticas, lengua y literatura e historia. Establecer contratos académicos entre institutos docentes terciarios y universidades para capacitar en forma intensiva los profesores de la escuela media. Organizar la oferta de entrenamiento a través de los CPRES y en función del mapeo de oferta y las áreas regionales desfavorecidas. Por otra parte, el análisis de la PEA y del Censo 2001 permite reconocer que la mayoría de los profesionales se desempeña en el sector público. Sin embargo, las universidades participan marginalmente en la formación de los funcionarios y empleados públicos. En los últimos diez años, universidades públicas y privadas, han creado escuelas de gobierno, cursos de administración pública y algunas

veces el MBA orientado a la función pública. Resulta sintomático que estos núcleos académicos tengan escasas vinculaciones con la administración pública nacional. Cabe señalar, además que a nivel nacional existe el Instituto Nacional de Administración Pública y el IPAP en la Provincia de Buenos Aires.

- En el Posgrado: FOMENTAR LOS DOCTORADOS EN CIENCIAS AGRICOLAS, DE LA SALUD, TECNOLOGIA, INGENIERIA y HUMANIDADES

Existen 204 programas de doctorados acreditados, con unos 8.300 alumnos. El 80% se concentra en el sector oficial. El número de ingresantes en los últimos 10 años se aproxima a 1.100 estudiantes. La proyección de los aspirantes para los años siguientes llegaba a unos 2900 alumnos, es decir, más del triple. Anualmente se aprueban unas 425 tesis. El 52% de los doctorados acreditados pertenecen a las ciencias básicas, menos del 10% a las ciencias médicas y el 20% a las ciencias sociales. El Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (SECYT) informa que sobre 3609 doctores del CONICET las orientaciones disciplinarias se distribuían del siguiente modo:

- Ciencias Naturales 54,8%
- Ciencias de la Salud 13,2%
- Tecnología e Ingeniería 13,2%
- Humanidades 12,2%
- Ciencias Sociales 3,9%
- Ciencias agrícolas 2,6%

Llama la atención el poco peso de las "ciencias agrícolas" en un país cuya fuente de acumulación económica principal es el agro y asimismo la escasa participación de las ciencias sociales que fueron diezmadas durante la dictadura militar 1976-83 y que no se recuperaron durante el proceso de democratización iniciado en diciembre de 1983.

Contrariamente a ciertas creencias sobre la falta de investigadores en ciencias naturales y a la abundancia de estudios sociales (que se confunde con la abundancia de estudiantes en las carreras de derecho, contador, administración o periodismo), estos datos señalan que la sociología, la ciencia política y las ciencias de la educación se encuentran rezagadas en el máximo nivel académico.

Las universidades privadas tienen un 80% de sus doctorados acreditados concentrados en ciencias humanas y sociales.

- Políticas de conocimiento con mayor posibilidad de impacto
  - AYUDAR AL CRECIMIENTO DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SISTEMA CIENTÍFICO

De acuerdo con los Indicadores de la SECYT hacia el 2010 el total de cargos por personas ocupadas en actividades de investigación y desarrollo ascendía a 67.856. De esos cargos podemos discriminar 24.970 investigadores de tiempo completo y 17.759 investigadores de tiempo parcial. Asimismo, hay que considerar 8.383 becarios de tiempo completo y 2.425 becarios de tiempo parcial. El personal técnico comprendido en el total ascendía a 8.151 y el personal de apoyo a 6.168 cargos.

De acuerdo a esos indicadores el total de investigadores sumaba 42.729 personas. Las universidades públicas ocupaban en el 2010 el 46% del personal de I-D mientras que las universidades privadas lo hacían en un 4%. La distribución de los investigadores por disciplina daba los siguientes porcentajes:

- Ciencias Exactas y Naturales	27%
- Ciencias Sociales	19%
- Ingenierías y Tecnologías	18
- Ciencias Médicas	14%
- Ciencias agrícola-ganaderas	13
- Humanidades	9%

El programa de Incentivos en las universidades nacionales permitió llegar a 26.000 docentes categorizados en programas de investigación hacia el 2003. En la distribución de subsidios PICT - FONCYT las universidades nacionales recibieron el 54% en el 2003.

De acuerdo con los Indicadores de la SECYT en el 2009 sobre un total de 42.729 investigadores, 25.300 tenían título de grado, 4.705 títulos de Magíster, 11.273 títulos de doctor, 1.451 profesorados y títulos terciarios. Lo que quiere decir que solo cerca de un cuarto de los investigadores poseía el máximo grado académico. Un porcentaje que está por debajo de los estándares de los países desarrollados y del sistema científico de Brasil.

Entre los 33.353 investigadores y becarios de tiempo completo en el sistema científico nacional en 2006, unos 17.108 eran varones y 16.245 eran mujeres.

La distribución de los programas de investigación en el sistema científico nacional era de un 290% en investigación básica, de un 51 % en investigación aplicada y un 20% en desarrollo experimental. El gasto en Investigación y Desarrollo del país, considerando todas las fuentes, representó en 2006 unos 3.768.725 millones de pesos, lo que equivalía al 0,58 % del PBI. El incremento del gasto en investigación científica entre 2003-2009 superó el 100%. En el MERCOSUR el país aparece por debajo de Brasil (0,91 % del PBI en I-D) y de Chile (0,70% del PBI en ID).

La SECYT lleva adelante un Programa de Recursos Humanos (PRH) que comprende proyectos de radicación de investigadores (PIDRI) y proyectos de formación de doctores en áreas tecnológicas prioritarias (PFDT). También se ha creado un Programa RAICES (Red de argentinos investigadores y científicos en el exterior). Todas estas iniciativas tienen por objeto fortalecer el potencial científico del país y promover la cooperación con los investigadores argentinos radicados en el exterior. Se registraron 4.000 científico y tecnólogos emigrados, se repatriaron

a 50 de ellos, se aprobaron subsidios para radicaciones y para crear redes de cooperación entre científicos del país y el exterior.

En el CONICET durante el período 2003-2009 se otorgaron 5.500 nuevas becas para formación de posgrado, se aprobaron 2.000 nuevos ingresos a la carrera de investigador, se brindaron 250 becas de reinserción para investigadores argentinos que retornaron del exterior. Todas estas iniciativas muestran que existe una seria preocupación por la formación y el aprovechamiento del personal científico.

Actualmente el Ministerio de Ciencia y Tecnología es el responsable de las políticas del conocimiento. Se debería articular un programa de aumento de recursos humanos del sistema científico que está instalado en las universidades públicas a partir de la detección de áreas de vacancia, urgencias sociales y de aplicación tecnológica. Doctorados con Doble Titulación (regionales e internacionales), proyectos de investigación mixtos con integrantes MERCOSUR, publicaciones científicas, creación de nodos de Internet, equipamiento y sobre todo financiamiento para el armado de Redes de investigadores, son algunas de las propuestas para alcanzar el mejoramiento científico

- Políticas de coordinación y regulación del sistema
  - ESTRATEGIAS DE MEJORAMIENTO EN FUNCIÓN DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

Todas las propuestas de mejoramiento que surgen de los cuatro ejes conceptuales mencionados al comenzar este apartado y que se desarrollan en los tres subtítulos en los que se presentan los dispositivos, no son factibles o realizables sin una política que coordine las acciones y promueva el seguimiento de los resultados. Por lo tanto, el mejoramiento está directamente ligado al monitoreo y al control de los resultados. A su vez, el caos por la superposición de las políticas educativas que no fueron planificadas en forma estratégica a mediano y largo plazo, sólo puede ordenarse en función de políticas de planeamiento estratégico entre los organismos responsables.

Por eso es fundamental promover el funcionamiento coordinado de la SPU, el CIN, el CRUP, el CONICET, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, los CPRES, las ONGs, los municipios, las cooperativas, y cualquier otro ente de la sociedad civil que aspire articular con el nivel superior programas de mejoramiento.

### **Constataciones y descubrimientos**

Con el fin de aportar cierta especificidad dado nuestro enfoque sobre el campo universitario en la Argentina de los últimos 30 años en democracia, queremos cerrar nuestro balance provisorio recuperando las hipótesis de investigación. En función del estado del arte reseñado, los discursos y las agendas de las reformas universitarias internacionales y

locales, partimos de las siguientes afirmaciones que echan luz sobre las tendencias descubiertas:

- Los condicionantes económicos de los regímenes democráticos latinoamericanos y en particular del caso argentino de los últimos treinta años a nivel internacional y local, responden a los poderes corporativos que diseñan las estrategias de dominación económica- política y educativa de los países emergentes. En esta primera década del tercer milenio, la pregunta por el sentido de la democracia se encuentra vigorosamente activa.
- Los neo-imperialismos del norte desarrollado han transformado la geopolítica mundial y relativizado el concepto mismo de las democracias nacionales. Las decisiones de los presidentes, de las corporaciones y los lobistas del norte industrializado, encorsetan el destino de las naciones del sur subdesarrollado. Las universidades tienen la ilusión de una identidad democrática y poco a poco han desnaturalizado sus históricas funciones sociales.

Nuestros descubrimientos son:

- a. Los proyectos de reforma universitaria elaborados por los órganos del gobierno central desde 1983 hasta el 2013 (durante las administraciones de Alfonsín, Menem, de La Rúa, Duhalde, Kirchner y Fernández de Kirchner) afectaron el sentido y las prácticas de las democracias universitarias a nivel del conglomerado universitario en general. Se analizó el caso de la Universidad Nacional de Córdoba como caso testigo.
- b. La expansión de la demanda social por la educación superior fue reorientada en las distintas administraciones democráticas, a través de políticas de diversificación no exitosas y mediante la aplicación de dispositivos incoherentes, no planificados y librados a una “lógica clientelar” de oferta y demanda
- c. Las tendencias cuantitativas derivadas de la expansión de la educación superior y su correlato con el fenómeno de la “masificación” no afectó la dialéctica entre el sector público y privado
- d. La emergencia de nuevos proveedores y la tendencia a la privatización y terciarización afectó la estructura del mal llamado sistema de educación superior en las diferentes administraciones nacionales manteniendo cierto correlato entre la diversificación institucional y la segmentación social

## **Bibliografía**

Aboites, Hugo (2010) “La educación superior latinoamericana y el proceso de Bolonia. De la comercialización a la adopción del Proyecto Tuning” en: *Revista Educación Superior y Sociedad*, Año 15, Número 1, Enero, IESALC/UNESCO, Caracas, pág. 25-45

Abramzon & Borsotti (1993) “Notas sobre las relaciones entre el Estado y la Universidad”, en *Revista Sociedad*, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, (noviembre)

ANUIES (1999) *La Educación Superior hacia el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Un propuesta de la ANUIES, Asamblea general de la Asociación*, México DF, en: Rodríguez Gómez, Roberto (2002), ob. cit. pág. 85-89

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1997), *La Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Documento de Estrategia, Washington DC, USA

Banco Mundial (1993). *Argentina: From Insolvency to Growth*. A World Bank Country Study, Washington DC

Beneitone, Pablo, et al., editores, (2007), *Reflexiones y Perspectivas de la Educación Superior en América Latina. Informe Final Proyecto Tuning América Latina 2004-2007*, España, Universidad de Deusto Universidad de Groningen

Bourdieu, P. (1988) *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Editorial Taurus, Madrid

Buchbinder, Pablo & Marquina, Mónica (2008) *Masividad, heterogeneidad y fragmentación: el sistema universitario argentino 1983-2007*. (Los polvorines, Buenos Aires: UNGS).

Brunner, José Joaquín (1993). “Evaluación y financiamiento de la Educación Superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato”, en Courard, Hernán (Ed.) *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*, FLACSO, Santiago de Chile.

Cano, Daniel (1985) *La Educación Superior en la Argentina*, CEAL, Buenos Aires

Carlino, Florencia & Mollis, Marcela (1997), “Políticas internacionales, gubernamentales e interinstitucionales de Evaluación Universitaria. Del Banco Mundial al CIN”, en: *Revista del Instituto de Investigaciones de Ciencias de la Educación*, Año 5, No 10, Miño y Dávila, F.F. y Letras, Buenos Aires, pág. 22-36

CEPAL/UNESCO/OREALC (1993). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile

Clark Burton & Neave, Guy (1998) *The Encyclopedia of Higher Education*, Oxford Pergamon Press, United Kingdom

Coraggio José Luis & Vispo, Adolfo (coordinadores) (2001) *Contribución al Estudio del sistema universitario argentino*, Miño y Dávila-CIN, Buenos Aires

Chiroleu, Adriana; Suasnábar, Claudio; Rovelli, Laura (2012) *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes* (Los Polvorines, Buenos Aires: UNGS).

Chiroleu, Adriana; Suasnábar, Claudio; Rovelli, Laura (2013) *Política Universitaria en Argentina* (Buenos Aires: IEC & Universidad General Sarmiento) Colección Educación - Serie Universidad N° 04, 136 páginas

Didriksson, Axel (2002). *Las Macrouiversidades en América Latina y el Caribe*. IESALC-. UNESCO, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

Dirie, C, Mollis, M. y otros (2001) *Mapa de la Oferta de la Educación Superior en Argentina*, Documento preparado para la Comisión Nacional de Mejoramiento de la Calidad Universitaria, Ministerio de Cultura y Educación de la Argentina (Versión PDF)

Furths, Dorothea (1992) "Short Cycle Higher Education in Europe", en: Burton Clark & Guy Neave, *The Encyclopedia of Higher Education*, Oxford Pergamon Press, Vol 2, pp 1217-1224

García Guadilla, Carmen (2003) "Balance de la década de los 90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la Educación Superior", en Mollis, M., ob. cit. pág.17-37

Gentili, Pablo (2014) *Desencanto y utopía. La educación en el laberinto de los nuevos tiempos*, (Caracas: Centro Internacional Miranda & CLACSO)

Gentili, P. & Stubrin, F. (2009) (Comps). *Políticas de Privatización, Espacio Público y Educación en América Latina*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario

Gentili P. y Levy, B. (2005) (comps.), *Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América latina*, CLACSO, colección Becas de Investigación, Buenos Aires

Gentili, P.& Frigotto, G. (2000) (comps) *La Ciudadanía Negada. Políticas de Exclusión en la Educación y el Trabajo*, CLACSO, Buenos Aires

Gentili, Pablo (Org.) (2001) *Universidades Na Penumbra. Neoliberalismo E Reestruturacao Universitaria*, Mollis, Marcela "A Americanizacao das Reformas Universitarias. O caso Argentino" Cortez Editora-CLACSO, Sao Paulo, Brasil

Gordon, L. & Whitty, G. (1997) "Giving the hidden hand a helping hand? The rhetoric and reality of neoliberal education reform in England and New Zealand", in: *Comparative Education*, Vol. 33, No 3, pp. 453-467.

King, Roger & Marginson, Simon & Naidoo, Rajani (Editors) (2011) *Handbook On Globalization And Higher Education*, Edward Elgar, Cheltenham, UK Northampton, MA USA

Levy, Daniel (1992). *Towards State Supervision? Changing Patterns of Governance in Mexican Higher Education*, Paper for the World Bank Project on Higher Education Governance, SUNY, Albany.

Levy, Daniel (1993). *The New Pluralist Agenda for Latin American Higher Education: Honey I Shrank the State?*, paper introduced to the Seminario sobre Educación Superior en América Latina, Universidad de los Andes, IDE del Banco Mundial, Colombia.

López Segrera, Francisco & Maldonado Alma (coordinadores) *Educación superior latinoamericana y organismos internacionales. Un análisis crítico*, UNESCO/Boston College, Cali, Colombia

Maccagno, Alicia (2005). *Impacto del ingreso restringido de la carrera de Medicina en la demanda futura de salud en la Provincia de Córdoba*, Centro de Estudios de Población y Desarrollo; y Dpto. de Estadística - UNC: <http://www.redaepa.org.ar/jornadas/viii/AEPA/B15/Maccagno,%20Alicia.pdf> Consultado el 30/08/12.

Marquina, Mónica; Chiroleu, Adriana; Rinesi, Eduardo (Compiladores) (2012) *La política universitaria de los gobiernos Kirchner* (Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento) 346 páginas –

Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología (2002) Informe Final, Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Educación Superior, Buenos Aires

Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, UNESCO/IESALC (2005) *Seminario Nacional: La Educación Superior en la Argentina*, Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Buenos Aires

Mollis, Marcela (2014) “Administrar la crisis de la educación pública y evaluar la calidad universitaria en América Latina: dos caras de la misma reforma educativa”, en: *Revista de la Educación Superior*, (México DF: RESU/ANUIES) Vol. XLIII (1); No.169, enero-marzo, páginas 25-45

Mollis, M. & Saur, D. (2012) “La larga década del 90 en la Universidad de Córdoba: entre la innovación educativa y el transformismo del mercado”, Universidad Nacional de Córdoba. Cuatrocientos Años de Historia (2012) en: Tomo II, Editorial UNC, pp. 321-353 (ISBN 978-950-33-1024-3)

Mollis, Marcela (2011) “The invisible topics on the public agenda for higher education in Argentina”, en: King, Roger & Marginson, Simon & Naidoo, Rajani (Editors) (2011) *Handbook On Globalization And Higher Education*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, pp. 306-324

Mollis, Marcela & Nuñez, Jorge & Garcia Guadilla, Carmen, (2010) *Políticas de Posgrado y Conocimiento Público en América Latina y el Caribe. Desafíos y Perspectivas*, Editorial CLACSO & Instituto Gino Germani, Buenos Aires

Mollis, M. (2009) (comp) *Memorias de la Universidad*, Centro Cultural de la Cooperación y CLACSO, Buenos Aires



Mollis, Marcela (2008) “Las reformas de la educación superior en Argentina para el nuevo milenio” en: *Revista da Avaliação da Educação Superior* (Campinas) v.13 n.2 Sorocaba, <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772008000200012>

Mollis, Marcela, (2003) *Universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?*, Editorial CLACSO, Buenos Aires

Mollis, Marcela (2001) *La Universidad Argentina en Tránsito* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica) 153 páginas

Neave, Guy (2001) *Educación Superior: Historia y Política*, Biblioteca de Educación, Gedisa Editorial, Madrid, España

Pacheco, Marcela & Armando, Joel (2008). “Universidad y sociedad del conocimiento: un estudio de los profesores de la Universidad Nacional de Córdoba”. Red UNICIC Universidad de Santiago de Compostela.

Pacheco, Marcela (2004). “Reflexiones en torno a la construcción del espacio de la extensión universitaria hoy”, en *Cuadernos de Educación, Año III, n° 3*, Publicación del Área Educación del CIFYH “María Saleme de Burnichón” (UNC), Argentina.

Perez Lindo, Augusto (2008) *Prospectiva de la educación superior 2020*, SECYT: Plan Estratégico Nacional de CTI “Bicentenario” 2006-2010, Buenos Aires, Versión Mimeo

Rodríguez Gómez, Roberto (2002) “El debate internacional sobre la reforma de la educación superior. Perspectivas nacionales” en: López Segrera, Francisco & Maldonado Alma (coordinadores) *Educación superior latinoamericana y organismos internacionales. Un análisis crítico*, UNESCO/Boston College, Cali, Colombia, pág. 15-57

Rodríguez Gómez, Roberto (2003) “La educación superior en el mercado. Configuraciones emergentes y nuevos proveedores”, en: Mollis, M. ob cit. pág 87-109

Saur, Daniel (2007). “Presencia neoliberal en la discursividad mediática sobre educación superior” en Padierna Jiménez, Pilar & Maríñez, Rosario (coords.) *Educación y comunicación: tejidos desde el Análisis Político de Discurso*. (ISBN 978-607-95013-9-6) Editorial Juan Pablos & PAPDI, México.

Saur, Daniel (2009). “*Representaciones Mediáticas de la Universidad Pública en el contexto de un país en crisis (Argentina 2001 -2002)*”. Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y Estudios Avanzados. Edición digital Cinvestav-Sede Sur, Departamento de Investigaciones Educativas, México.

Schwartzman, Simón (1993). “Políticas de Educación Superior en América Latina: el contexto” en Hernán Courard (Ed.) *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*, FLACSO, Santiago de Chile.

SECRETARIA DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION PRODUCTIVA (SECYT), 2006 *Indicadores de Ciencia y Tecnología. Argentina 2006*, Buenos Aires

Siqueira, Ângela C de, (2009), *O Processo de Bolonha e as políticas para a educação superior*. Ponencia al **Seminário Universidade, Crise e alternativa** **Universidade Federal de Rio de Janeiro**. Julio. (Versión preliminar). [www.universia.net.mx](http://www.universia.net.mx).

Tatián, Diego. (2003). “Algo sobre la Universidad”, en Revista *La Intemperie* N° 4, Córdoba.

UNESCO (1995). *Policy Paper for Change and Development in Higher Education*

Universidad Nacional de Córdoba. Website: Institucional - Historia contemporánea: en <http://www.unc.edu.ar/institucional/historia/contemporanea> (consultado el 30/07/12)